



Kingdom of the Netherlands



Центр політико-правових
реформ

РОЛЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПОКРАЩЕННІ ЯКОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Київ • 2017



Kingdom of the Netherlands



Центр політико-правових
реформ

РОЛЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПОКРАЩЕННІ ЯКОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

За редакцією В. Тимощука

**Київ
ФОП Москаленко О.М.
2017**

Авторський колектив:

В. Тимошук – заступник голови правління Центру політико-правових реформ, старший науковий співробітник Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України;

Є. Школьній – експерт Центру політико-правових реформ;

А. Колохіна – керівник проєктів, Дніпровський центр соціальних досліджень;

Є. Бородін – експерт, Дніпровський центр соціальних досліджень;

Роль громадськості у покращенні якості адміністративних послуг / [В. Тимошук, Є. Школьній, А. Колохіна, Є. Бородін,]; за заг. ред. В. Тимошука. – К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. – 73 с.



Kingdom of the Netherlands



Видання здійснено в межах проєкту Центру політико-правових реформ «Посилення спроможності організацій громадянського суспільства у регіонах України впливати на органи державної влади та місцевого самоврядування з метою прискорення реформ», що реалізується за фінансової підтримки Посольства Королівства Нідерландів у рамках програми «Матра». Авторський колектив несе повну відповідальність за зміст публікації. Зміст публікації не є відображенням офіційної позиції Посольства Королівства Нідерландів в Україні.

ISBN 978-966-2214-64-1

УДК 351.87 (477)(03)
ББК 67.9 (4Ук)7я2

© Колектив авторів, 2017
© Центр політико-правових реформ, 2017

ЗМІСТ

Розділ 1. ЩО ТАКЕ АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ТА СТАН СПРАВ У ЦІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ

(Тимощук В., Школьнік Є.)	4
1.1. Концепція сервісної держави	4
1.2. Здобутки України у розвитку системи надання адміністративних послуг	6
1.3. Найважливіше для громадян у Законі України «Про адміністративні послуги»	11
1.4. Основні проблеми отримання адміністративних послуг в Україні	13
1.5. Типові проблеми ЦНАП.....	15
1.6. Нові виклики.....	20
1.7. Як відрізняється якість надання адміністративних послуг у різних громадах та регіонах	24
1.8. Фактор особистості (громадянина і посадовця)	25

Розділ 2. ЯК ГРОМАДЯНИ МОЖУТЬ ВПЛИНУТИ НА ЯКІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СВОЇЙ ГРОМАДІ ТА В ДЕРЖАВІ

(Тимощук В., Школьнік Є.)	27
2.1. Спільні з владою проекти	27
2.2. Моніторинг - оцінка - рекомендації.....	33
2.3. Аналітика та підготовка пропозицій щодо дерегуляції та спрощення конкретних послуг, їх адвокація	39
2.4. Популяризація кращих практик	42
2.5. Навчання та підвищення кваліфікації місцевих політиків і службовців	43
2.6. Інші можливості впливу на якість адміністративних послуг	46
2.7. Поради громадському активісту	47

Розділ 3. ЯК ВИКОРИСТАТИ ДОСВІД У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ІНШИХ СЕКТОРАХ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

(Колохін А., Бородин Є.)	49
3.1. Що таке публічні послуги	49
3.2. Моніторинг якості роботи публічних установ на прикладі моніторингу ЦНАП	51

Розділ 1.

ЩО ТАКЕ АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ТА СТАН СПРАВ У ЦІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ

1.1. Концепція сервісної держави

Починаючи з кінця 80-х років минулого сторіччя багато розвинених країн світу, зокрема, Велика Британія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія та інші країни почали використовувати методи приватного сектору в діяльності публічної адміністрації. Однією з найважливіших змін стало запровадження в систему роботи урядових органів орієнтації на громадянина як на «клієнта», на його очікування та потреби. Це фактично і стало започаткуванням концепції «сервісної держави», тобто держави, що дбає, в першу чергу, про максимальний комфорт для своїх громадян (швидкість, зручність, якість, доброзичливість) в процесі їх обслуговування, тобто при наданні публічних послуг.

Спроба перебудувати бюрократичний стиль спілкування держави з фізичними особами та суб'єктами господарювання, використовувати методи роботи приватного сектору з клієнтами стали характерними ознаками перетворень у цих країнах. Основною передумовою цих змін було бачення людини як клієнта, центру усіх реформ.

Визначення очікувань споживачів послуг ставали підставою для встановлення стандартів роботи адміністративних органів, що надають послуги, та критеріїв оцінювання якості послуг. Наприклад, у Канаді серед критеріїв якості називалися: своєчасність, професійність, компетентність службовців, люб'язність, комфорт, справедливість, результат.

У Фінляндії оцінку публічних послуг здійснювали за такими групами критеріїв, як: менеджмент та персонал, процедури та структура органу, якість надання публічних послуг та задоволеність нею споживача, економність та ефективність, результативність процедури надання публічної послуги. При цьому враховуються не лише інтереси споживачів, але й публічні інтереси.

У Великій Британії важливу роль у підвищенні якості публічних

послуг відіграла Хартія Громадянина. Зокрема, Урядом було визначено, що підвищувати якість послуг необхідно шляхом встановлення стандартів роботи публічних служб щодо надання послуг. З часу запровадження у дію цієї Хартії, з 1991 року не втратили своєї актуальності шість її ключових принципів, які стосуються: 1) стандартів (необхідності встановлення, оприлюднення та дотримання стандартів); 2) інформації та відкритості; 3) консультування; 4) поваги та готовності допомогти; 5) виправлення стану справ (уважного ставлення до скарг та, за можливості, врахування побажань скаргників); 6) ефективного використання коштів. На основі Хартії Громадянина було прийнято десятки національних (загальнодержавних) та більше ста тисяч місцевих хартій. Тобто окремі органи затверджували власні хартії, де визначали стандарти послуг, які ними надаються, та цілі, які вони прагнуть досягти.

Реалізація Хартії Громадянина передбачала постійне оновлення та підвищення стандартів публічних послуг. Наприклад, з 1 квітня 1997 року було впроваджено шість нижченаведених «стандартів роботи для центрального уряду»:

1) відповідати на листи швидко та зрозуміло. Кожен орган повинен сам встановити стандарти щодо відповіді на листи і оприлюднити цю інформацію;

2) прийняти особу протягом 10 хвилин незалежно від питання звернення у будь-якому офісі уряду;

3) надавати чітку відповідь про свої послуги та щонайменше один номер для телефонних запитів, або зв'язати особу з тим, хто може їй допомогти;

4) регулярно консультувати своїх клієнтів щодо послуг;

5) мати щонайменше одну процедуру опрацювання скарг щодо послуг та надсилати особі за її вимогою інформацію про таку процедуру;

6) робити все можливе, аби послуги були доступні кожному, в тому числі людям з особливими потребами.

В Україні ідея сервісної держави фактично була закріплена в Концепції реформування державного управління 1998 року.

При цьому на відміну від західних країн, де використовується термінологія «публічні послуги», «урядові послуги», «послуги адміністрації», в Україні набув поширення термін «адміністративні

послуги», під яким фактично розуміються рішення та дії органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Зокрема, це видача різноманітних дозволів та ліцензій, документів (паспортів, свідоцтв тощо), реєстраційні дії.

Системного закріплення політика адміністративних послуг в Україні отримала у лютому 2006 року в схваленій Кабінетом Міністрів України Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (далі – Концепція)¹. У цій Концепції приділено увагу і визначенню критеріїв, які мають входити до стандартів надання адміністративних послуг, зокрема: 1) результативності; 2) своєчасності; 3) доступності; 4) зручності; 5) відкритості; 6) ввічливості та поваги до громадянина; 7) професійності.

1.2. Здобутки України у реформуванні системи надання адміністративних послуг

За останні роки в Україні відбулось багато позитивних перетворень у сфері надання адміністративних послуг. До основних здобутків у процесі реформування системи надання даних послуг слід віднести наступні.

1. Прийняття законодавства, яке стимулювало оновлення системи надання адміністративних послуг в Україні.

6 вересня 2012 року в Україні було ухвалено Закон України «Про адміністративні послуги». Попри те, що з теоретичної точки зору більш правильно було б зосередити увагу на врегулюванні питань загальної адміністративної процедури та оплати адміністративних послуг, в Україні перемогла точка зору щодо прийняття закону про адмінпослуги. Даний Закон містить окремі позитивні новації для прискорення реформи цієї системи. Серед них:

1) законодавче закріплення ідеї служіння держави громадянам, забезпечення реалізації прав громадян та суб'єктів господарювання через надання адміністративних послуг;

1 «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р

2) вимога до органів місцевого самоврядування (міст обласного значення) та районних державних адміністрацій щодо обов'язкового утворення центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Це повинно створити зручніші та доступніші умови спілкування громадян з владою через такі інтегровані офіси;

3) заборона вимагання від особи документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг, або яку вони можуть отримати самостійно (звичайно, за згодою особи);

4) інструментарій для впорядкування внутрішніх процедур надання адміністративних послуг (через запровадження технологічних карток послуг) та надання зручної інформації для споживачів послуг (через встановлення обов'язку широкого інформування та запровадження інформаційних карток адміністративних послуг);

5) введення поняття «адміністративного збору» як єдиної плати за адміністративну послугу (на заміну «державного мита», реєстраційних зборів тощо).

На виконання даного Закону був прийнятий і ряд важливих підзаконних актів. Серед них, Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 588 «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг»; Перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р. Дані урядові акти врегульовують важливі питання надання адміністративних послуг, а також створення та функціонування ЦНАП в Україні.

2. Децентралізація повноважень з надання адміністративних послуг. Наближення адміністративних послуг до споживача.

Одним з найважливіших стандартів якості надання адміністративних послуг є їх максимальна наближеність до споживача. Ключову роль для забезпечення цього стандарту відіграє децентралізація адміністративних послуг. Цей процес полягає у тому, що повноваження з надання адміністративних послуг передаються або делегуються від центральних органів виконавчої влади (міністерств, агентств, служб тощо) до місцевих органів влади (пріоритетно, до органів місцевого самоврядування, але щодо низки послуг – до проведення реформи місцевого самоврядування – і районним державним адміністраціям). Це, по-перше, дозволяє безперешкодно надавати дані адміністра-

тивні послуги через ЦНАП (оскільки часто міністерства та державні служби чинять спротив наданню своїх адмінпослуг у ЦНАП, бажаючи відкривати/залишити власні офіси), а по-друге, надає громадянам можливість вимагати у своєї місцевої влади якісного надання цих послуг (що набагато легше, ніж вимагати у центральній влади).

За останні два роки в Україні відбулась децентралізація таких популярних серед громадян адміністративних послуг, як реєстрація місця проживання¹, реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців², а також реєстрація нерухомого майна³. Відтепер надання цих послуг належить до повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій (реєстрація місця проживання – лише до повноважень органів місцевого самоврядування), а тому у громадян з'явилась можливість отримати ці послуги й через ЦНАП. При цьому досвід показує, що якість надання цих послуг у ЦНАП суттєво залежить від рівня організації його діяльності та керівництва міста (громади) / району. Саме тому громадяни можуть і повинні вимагати у місцевої влади належної якості обслуговування.

3. Розбудова мережі центрів надання адміністративних послуг.

З прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги», розбудова мережі єдиних прозорих офісів – ЦНАП – стала обов'язковим процесом в Україні. При цьому зазначимо, що декілька таких офісів було добровільно утворено ще навіть до прийняття Закону, наприклад, у Вінниці, Івано-Франківську та Луганську.

ЦНАП утворюються як діючі робочі органи чи структурні під-

1 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10.12.2015 р. № 888-VIII // Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/888-19>

2 Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»: Закон України від 26.11.2015 р. № 835-VIII // Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/835-19>

3 Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»: Закон України від 26.11.2015 р. № 834-VIII // Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/834-19>

розділи органів місцевого самоврядування або місцевих державних адміністрацій. Обов'язкові ЦНАП для РДА та міст обласного значення. Інші органи місцевого самоврядування базового рівня (міських, селищних, сільських громад) мають право утворити ЦНАП. За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, станом на середину жовтня 2016 в Україні створено понад 700 ЦНАП. При цьому деякі з ЦНАП мають ще й додаткові територіальні підрозділи (3 у Вінницькому міському центрі, 6 у Львівському міському центрі, 9 у Харківському міському центрі, 7 – у Кривому Розі, 2 – у Івано-Франківську, 2 – у Каменському та ін.). 472 ЦНАП – це ЦНАП районних державних адміністрацій.

ЦНАП забезпечують втілення в життя принципово нової моделі відносин громадян та влади, що покликана забезпечити гідне ставлення до людини з боку держави. Відтак, з утворенням даних офісів, громадяни мають забути про обмежені години прийому, вузькі коридори та непристосовані для відвідувачів приміщення, прийом в закритих кабінетах, ходіння по різних установах та зневажливе ставлення з боку чиновників.

Основні переваги ЦНАП полягають у тому, що ці офіси мають забезпечувати відвідувачам:

- інтегрованість, тобто максимум необхідних адміністративних послуг в одному місці;
- широкий клієнтоорієнтований графік роботи;
- відкритий простір для обслуговування відвідувачів (некабінетну систему);
- комфортну зону для очікування;
- реєстрацію та інші засоби консультування (консультування телефоном, електронною поштою тощо);
- електронне керування чергою (за потреби);
- інформаційні термінали/інформаційні стенди;
- умови для осіб з обмеженими фізичними можливостями (пандуси, спеціально обладнані вбиральні тощо);
- умови для відвідувачів з дітьми (дитячі куточки);
- можливість отримання супутніх послуг (оплата послуг, ксерокс, Інтернет, фото на документи) тощо.

Очевидно, що поки не всі ЦНАП в Україні відповідають необхідним стандартам. Важливо, щоб належні ЦНАП були не тільки у

великих містах, але й в менших населених пунктах та об'єднаних територіальних громадах. Саме тому громадськість має допомагати владі відкривати та покращувати ЦНАП, контролювати владу у питанні створення та функціонування ЦНАП.

Можна відзначити й **інноваційні підходи** у роботі ЦНАП, що почали в останні роки з'являтися в Україні, зокрема:

- надання адміністративних послуг за принципом «життєвої ситуації» (наприклад, у ЦНАП м. Луцьк мешканці міста мають можливість зареєструвати місце проживання дитини і тут же замовити державну допомогу у зв'язку з її народженням. А за потреби, можуть замовити і посвідчення багатодітної сім'ї, подати заяву на субсидію тощо);

- можливість попереднього запису на прийом на визначений час через Інтернет або через систему електронного керування чергою;

- SMS-інформування про готовність результату;

- виділення вільних комп'ютеризованих місць у ЦНАП для самообслуговування відвідувачів, які можуть використати їх для пошуку інформації або звернення за електронними послугами;

- можливість звернення за адміністративною послугою у будь-якому територіальному підрозділі ЦНАП та замовлення доставки результату на інший підрозділ;

- можливість відслідковування стану черги у ЦНАП та його територіальних підрозділах на веб-ресурсі ЦНАП/міськради і вибір найменш завантаженого ЦНАП для замовлення послуги (наприклад, так це працює у Харкові);

- покладення обов'язків заповнення бланків заяв/формулярів на персонал ЦНАП із обов'язком особи перевірити виключно правильність даних та підписати заяву;

- власні веб-портали надання адміністративних послуг з можливістю електронного замовлення деяких послуг. При цьому може використовуватися для ідентифікації як електронний цифровий підпис, так й інші засоби ідентифікації (зокрема, Bank-ID / банківська ідентифікація);

- можливість отримання у ЦНАП не лише адміністративних послуг, але й послуг комунальних підприємств-монополістів (підключення до мереж та укладання угод з надавачами послуг газо- та водопостачання, енергокомпаніями тощо);

- скайп та чат-консультації у ЦНАП;
- попереднє завантаження заяви та сканованих документів при записі на визначений час через Інтернет (ЦНАП Кременчука);
- виїзні адміністратори «на дім» (враховуючи стан здоров'я особи та інших ситуації) тощо.

Наразі окремим викликом є надання адміністративних послуг у сільській місцевості, зокрема в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ). Тут важливо забезпечити надання мінімального переліку базових послуг (щонайменше, це РАЦС, реєстрація місця проживання, паспорти, державні допомоги та субсидії). І в ОТГ, особливо з великою кількістю населених пунктів, необхідно крім ЦНАПу в адміністративному центрі ОТГ забезпечити ще доступність адмінпослуг для віддалених населених пунктів. Тому тут мають використовуватися ще наступні інструменти: створення територіальних підрозділів та віддалених місць для роботи адміністраторів, залучення старост до надання адміністративних послуг, мобільні офіси та виїзди адміністраторів за графіком тощо.

1.3. Найважливіше для громадян у Законі України «Про адміністративні послуги»

Громадянам важливо знати, що відповідно до цього Закону:

- Суб'єкт надання адміністративної послуги (тобто орган влади, чи посадовець) не може вимагати від суб'єкта звернення (тобто від особи) документи або інформацію, що перебувають у нього у володінні або у володінні державних органів, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління.
- Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо).
- Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється.

- Суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує можливість безоплатного одержання суб'єктами звернення у достатній кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративної послуги, в тому числі одержання бланків з веб-сайтів суб'єктів надання адміністративних послуг, у ЦНАП.

- Супутні послуги – це виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо. Забороняється відносити до супутніх послуг надання консультацій та інформації, пов'язаних з наданням адміністративних послуг, продаж бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративних послуг, а також надання допомоги в їх заповненні, формуванні пакета документів.

- Надання платних супутніх послуг суб'єктом надання адміністративних послуг, ЦНАП забороняється.

- Кількість годин прийому відвідувачів суб'єктами надання адміністративних послуг (тобто не в ЦНАПах, а в органах влади, які безпосередньо надають адміністративні послуги) має становити не менше 40 годин на тиждень.

- Час прийому суб'єктів звернень є загальним (єдиним) для всіх адміністративних послуг, що надаються через ЦНАП, і становить: 1) у ЦНАП, утворених при виконавчих органах міських рад міст, що є адміністративними центрами областей, АРК, а також при Київській, Севастопольській міських та районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях, – не менше шести днів на тиждень та семи годин на день; 2) в інших ЦНАП – не менше п'яти днів на тиждень та семи годин на день; 3) у територіальних підрозділах ЦНАП та у віддалених робочих місцях адміністраторів центру час прийому суб'єктів звернень визначається органом, що утворив ЦНАП.

- Прийом суб'єктів звернень у ЦНАП здійснюється без перерви на обід та не менше одного дня на тиждень до двадцятої години. За рішенням органу, який прийняв рішення про утворення ЦНАП, час прийому суб'єктів звернень може бути збільшено.

1.4. Основні проблеми отримання адміністративних послуг в Україні

Практика надання адміністративних послуг в Україні виявляє чимало проблем. Це підтверджується не лише особистим досвідом більшості громадян, але й даними спеціальних соціологічних досліджень¹. Розглянемо основні з них.

Складні процедури надання адміністративних послуг. Однією з найактуальніших проблем для споживачів є проблема складних процедур надання адміністративних послуг, які передбачають відвідання замовником адміністративної послуги кількох органів або структурних підрозділів, що часто розташовані в різних будівлях та частинах міста, отримання різноманітних проміжних рішень (погоджень, висновків), подання великої кількості документів тощо. Якщо проблема відвідування значної кількості установ та збирання погоджень і висновків поступово зменшується з утворенням ЦНАП, то проблема необхідності подання великого пакету документів для отримання адміністративної послуги досі не втрачає актуальності.

Варто зауважити, що навіть в межах своєї сучасної компетенції адміністративні органи можуть використовувати різні інструменти спрощення. Щонайменше органам влади слід відмовитися від практики вимагання не передбачених законодавством документів. Також адміністративні органи повинні самостійно виконувати функції зі збирання інформації, погоджень і висновків. Крім того, важливе значення має належне консультування, аби громадянам не доводилось по кілька разів отримувати нові вимоги щодо документів.

Тривалі строки надання ряду адміністративних послуг. На жаль, як правило, органи влади не намагаються вирішувати справи оперативно, і громадяни можуть розраховувати на отримання результату адміністративної послуги в останній день встановленого законодавчого строку для її надання. Зв'язаною проблемою є також недотримання навіть офіційно встановлених строків (термінів). В Україні мало «швидких послуг», тобто таких, що надаються негайно (за один візит).

Незручний та обмежений режим роботи адміністративних органів. До ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги» домінувала практика прийому відвідувачів два-три рази на тиждень

1 Оцінка населенням України якості надання адміністративних послуг (2015 рік, а також порівняння з минулими роками) // http://pravo.org.ua/img/books/files/14586530662015_admin_service.pdf

протягом кількох робочих годин. Невдоволеність споживачів адміністративних послуг обумовлюється також і тим, що адміністративні органи мають у своїй роботі різноманітні перерви (обідню, технологічні тощо). Важливо, що тепер Законом і до усіх суб'єктів надання адміністративних послуг, і до ЦНАП встановлені досить чіткі вимоги органів щодо режиму роботи.

Черги та відсутність належних умов для очікування. Через відсутність у більшості суб'єктів надання адміністративних послуг системи електронного регулювання черги, споживачі фактично змушені «самоорганізовуватися» у чергах, що додатково негативно впливає на оцінку послуг. Час очікування споживача у черзі супроводжується й іншими проблемами, зокрема, відсутністю належних умов для очікування (місця для сидіння, місця для заповнення документів, туалетні кімнати), поганим облаштуванням приміщень під потреби осіб з обмеженими фізичними можливостями, відвідувачів з дітьми тощо. Наявність електронної черги – обов'язкова вимога для роботи великих ЦНАП, а інші належні умови – є обов'язковими для усіх надавачів послуг.

Неввічливе ставлення до громадян. Окремо треба відзначати таку загальну проблему, як брак належного шанобливого і позитивного ставлення до громадян. На це впливає і брак комунікаційних навичок, і навіть облаштування робочого простору в органах влади. Типовою є «коридорно-кабінетна» система прийому громадян, що має негативні наслідки з психологічної точки зору для відвідувачів, які почувають себе «прохачами». Окремі службовці досі сприймають свою посаду як мандат на «керування» і не відчують морального зобов'язання перед платниками податків, які утримують адміністративний апарат.

Непрозорі розміри плати за адміністративні послуги. В Україні досі не прийнято Закон України «Про адміністративний збір», який би містив перелік найпопулярніших серед громадян адміністративних послуг з чітко визначеним розміром плати для кожної з них. Натомість розміри плати за адміністративні послуги часто встановлюються підзаконними актами, де часто одна адміністративна послуга розпорошується на декілька окремих, за кожною з яких, відповідно, і плата визначається окремо. Як наслідок, в Україні поширена ситуація, за якої громадянам вкрай важко поррахувати наперед єдину суму, яку їм доведеться заплатити за отримання потрібної адміністративної послуги.

1.5. Типові проблеми в роботі ЦНАП

Одним з найцінніших здобутків від прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» є його вимога щодо створення інтегрованих прозорих офісів – ЦНАП. Однак на практиці спостерігається чимало випадків, коли у багатьох містах та районах замість повноцінних ЦНАП є лише відповідна «вивіска» «ЦНАП», або ж – непогано обладнані приміщення, у яких насправді немає ні відвідувачів, ні послуг. Типовими проблемами створення та функціонування ЦНАП в Україні є:

Мала кількість послуг (відсутність базових адміністративних послуг). Мінімальна кількість послуг у переліку послуг ЦНАП (що затверджується органом, при якому утворюється ЦНАП), а також відсутність відвідувачів протягом дня (низька кількість прийнятих заяв та виданих документів, особливо у порівнянні з ЦНАП аналогічних за кількістю населення міст, районів) свідчать, що такий ЦНАП не став дійсним місцем для отримання адміністративних послуг громадянами і суб'єктами господарювання. Тому громадяни мусять чинити тиск на свою місцеву владу, щоб вона забезпечила у місцевому ЦНАП надання максимальної кількості адміністративних послуг.

Слід зауважити, що деякі міністерства та державні служби не бажають передавати свої адміністративні послуги до компетенції органів місцевого самоврядування та навіть не готові забезпечити надання цих послуг у ЦНАП через своїх представників. Насамперед, тут йдеться про Державну міграційну службу України (ДМС). Такі адміністративні послуги, як видача паспортних документів нового зразка (як нових «внутрішніх» паспортів у формі картки, так і «біометричних закордонних» паспортів) наразі неможливо отримати у більшості ЦНАП. Хоча законодавчих перешкод для надання даної послуги через ЦНАП немає, адже цей крок передбачений Розпорядженням Уряду №523-р. Натомість ДМС відмовляється облаштовувати свої робочі місця (з обладнанням) у ЦНАП, вимагаючи, щоб місцева влада купувала його самостійно. Більше того, на сьогодні навіть куплене в окремих містах для ЦНАП обладнання простояє, бо ДМС не забезпечила умов для його підключення.

Слід звернути увагу, що при ДМС функціонує державне підприємство «Документ», офіси якого відкрито у 20 містах України. В даних офісах громадянам пропонують комфортні умови обслуговування при наданні паспортних послуг, проте стягують за це додаткові

400 грн. Законні підстави для стягнення даних 400 грн. відсутні, а до 1 жовтня 2016 року і сама діяльність ДП «Документ» у паспортній сфері була поза законом (оскільки Закон «Про адміністративні послуги» забороняв будь-яким суб'єктам господарювання надавати адміністративні послуги), допоки у Верховній Раді під «соусом» євроінтеграції не було пролобійовано та прийнято корупціогенний Закон № 1474-VIII, що легалізує дане ДП¹.

Неналежне приміщення. На жаль, для багатьох ЦНАП виділяються приміщення, які не дозволяють належним чином організувати обслуговування відвідувачів. Часто це традиційні коридори і кабінети, де неможливо створити належні умови для відвідувачів. Недоліком є також недостатність площі приміщень, які не дозволяють належно організувати робочі місця та є перешкодою для розширення спектру послуг.

Як вже зазначалося вище, для ЦНАП має обиратися (за потреби ремонтуватися або будуватися) приміщення, яке відповідатиме концепції «відкритого простору», тобто облаштування робочих місць персоналу у одній великій залі (з прозорими перегородками або взагалі без них) чи кількох великих кімнатах. Приміщення ЦНАП також повинно дозволяти створити належні умови для розміщення рецепції (інформаційного пункту першого контакту), умови для очікування у черзі (стілці і т.ін.), кімнати особистої гігієни тощо. Зазвичай це мають бути приміщення на першому поверсі та, за потреби, – додатково – на другому і вище поверхах.

Особлива увага має приділятися створенню умов для відвідувачів з особливими потребами (з обмеженими фізичними можливостями). На жаль, більшість українських ЦНАП у цій частині обмежуються лише пандусами для входу у приміщення. Разом з тим, потрібно пам'ятати і про умови для доступу осіб з особливими потребами до інформації у ЦНАП, до робочих місць адміністраторів, до кімнат особистої гігієни тощо.

Диференційовані прийомні години. На практиці можна часто зустріти ситуацію, коли загальні прийомні години у ЦНАП досі не орієнтовані на громадян, а то й не відповідають вимогам Закону. Для цього застосовуються кілька некоректних інструментів:

1 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, спрямованих на лібералізацію Європейським Союзом візового режиму для України» від 14.07.2016 р. №1474-VIII

1) у ЦНАП іноді на вивісці при вході розмежовують «режим роботи ЦНАП» і «години прийому громадян». Це заплутує відвідувачів ЦНАП і часто веде до того, що кількість прийомних годин є значно меншою, ніж вимагається Законом;

2) у деяких ЦНАП практикується використання диференційованого графіку прийому громадян у розрізі різних категорій справ (земельні, архітектурно-будівельні тощо). Часто ця ситуація має успадкований характер, коли прийом у ЦНАП здійснювався через представників суб'єктів надання адміністративних послуг, тобто працівників різних структур та органів, або ж їх залучення у якості консультантів. В такому разі відвідувача зорієнтовували і далі зорієнтовують на окремі прийомні години представника певного структурного підрозділу/органу;

3) у роботі ЦНАП протягом робочого дня використовуються перерви (технологічні, обідні тощо), або навіть є «дні опрацювання документів». Такий підхід також не відповідає Закону. Необхідно пам'ятати, що наявність перерв змушує споживачів послуг підлаштовуватися під особливості графіка ЦНАП, а не обирати зручний для себе час на його відвідування. Це нівелює одну з базових ідей ЦНАП – зручність часу прийому.

Отже, варто пам'ятати, що згідно з частиною 11 статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги» час прийому суб'єктів звернень у ЦНАП є загальним (єдиним) для всіх адміністративних послуг, що у ньому надаються. При цьому загалом він має складати не менше 7 прийомних годин протягом дня, не менше 5 днів на тиждень (а для міст обласних центрів – 6 днів, тобто це означає і роботу в суботу), та не менше одного дня на тиждень до 20.00.

Наявність випадків «паралельного» прийому. Однією з помилок, яка суттєво підриває ефективність функціонування ЦНАП є збереження «паралельного прийому», тобто можливість суб'єкта звернення отримати консультацію або здати документи не лише у ЦНАП, але й безпосередньо в структурному підрозділі/органі влади, який вирішує цю справу по суті. Контроль за послідовністю, доброчесністю і якістю надання послуг стає практично неможливим.

Брак персоналу ЦНАП. Проблемаю для багатьох ЦНАП є нестача адміністраторів. Трапляється ситуація, за якої в ЦНАП працює 1-2 адміністратори, однак навантаження на них надто високе. Це зумовлює і суттєві черги. Тому завжди важливо проводити роз-

рахунки адміністраторів. Крім того, це веде до неможливості ротації адміністрації, їх обов'язку працювати по 7-8 годин протягом дня на прийомі відвідувачів, що призводить і до емоційного вигорання та втрати кваліфікованих працівників.

Невиконана підготовча робота (інформаційні та технологічні картки низької якості).

1) Окремі ЦНАП працюють не завершивши формування інформаційних карток на всі адміністративні послуги. Ще частіше мають місце не дуже якісні інформаційні картки, тобто такі, що містять неповну інформацію. Особливо це стосується нечітких та переобтяжених переліків документів, що вимагаються від громадян. В таких умовах ЦНАП неспроможний працювати ефективно, адже без інформаційних карток адміністратор ЦНАП не в змозі ні прийняти необхідні документи у суб'єкта звернення, ні надати елементарну консультацію відвідувачу. При цьому необхідно пам'ятати, що обов'язок затвердження ІК лежить на суб'єктах надання адміністративних послуг.

2) Непоодинокими є ситуації, коли в ЦНАП немає технологічних карток на усі адміністративні послуги. Це зумовлено тим, що підготувати належну технологічну картку ще складніше, ніж інформаційну, особливо, якщо послуга багатоетапна. На перший погляд, без технологічних карток ЦНАП може деякий час навіть працювати, адже ЦНАП має відношення до процедури надання послуги лише на етапах: прийому документів від суб'єкта звернення, їх передачі суб'єкту надання адміністративних послуг (СНАП), і потім у зворотному порядку. Але також необхідно пам'ятати, що ЦНАП, серед іншого, несе відповідальність за своєчасне надання адміністративної послуги, а в адміністратора є завдання щодо здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ. Очевидно, що не існує можливості контролювати своєчасність руху справи, якщо немає інформації де (у якому підрозділі/ посадовій особі) на певному етапі перебуває справа.

Без якісних інформаційних та технологічних карток послуг неможливо також будувати систему електронного документообігу у ЦНАП.

Низька якість інформації / комунікацій. Суттєвим недоліком у роботі багатьох ЦНАП є слабка інформаційно-комунікаційна складова, а точніше кількість і якість каналів інформування споживачів послуг, у т.ч. потенційних, про ЦНАП і його роботу. При цьому такий

висновок можна зробити, навіть якщо оцінювати два найпростіших канали такої взаємодії: телефон та Інтернет.

1) *Щодо телефонної довідки, то прикладами недоліків у роботі є:*

а) відсутність будь-якої можливості отримання телефоном довідки щодо роботи ЦНАП чи щодо конкретної послуги;

б) для телефонних консультацій виділено не окремих (спеціальний) телефонний номер, а в якості довідкових телефонів наводяться десятки номерів телефонів різних спеціалістів /структурних підрозділів. Відтак, громадянину доводиться здійснювати кілька дзвінків до різних служб, аби знайти необхідного фахівця;

в) телефонні консультації надаються адміністраторами ЦНАП під час їх перебування у фронт-офісі, тобто при фізичному прийомі інших клієнтів. Відтак, з одного боку, адміністратор ЦНАП не може приділити належної уваги особі, що телефонує, адже усвідомлює, що перед ним перебуває одночасно інший клієнт, а до того ж може зростати черга. З іншого боку, відвідувач буде незадоволеним, що його час витрачається даремно – на консультацію іншої особи, що телефонує.

Отже, для усунення цих проблем рекомендується, особливо для великих міст, утворити універсальний кол-центр або принаймні запровадити таку телефонну довідку, коли при першому контакті працівник зможе швидко переадресувати особу до компетентного спеціаліста. При цьому важливо не заплутувати громадян розмаїттям номерів телефонів та назв структурних підрозділів. В ідеалі має виділятися один простий і добре розрекламований номер телефону. Дзвінки мають поступати у бек-офіс, тобто до персоналу, який працює з документами, а не з відвідувачами. Навіть у разі роботи у форматі кол-центру його працівники зможуть швидко назбирати базу інформації про найбільш часті (типові) запитання та відповіді на них. Цю ж базу даних можна використати і для інформування суб'єктів звернення через інші канали консультування, в тому числі Інтернет.

2) *Загалом проблеми інформування громадян через інтернет-ресурси, присвячені ЦНАП, аналогічні до телефонного консультування. Зокрема:*

- багато ЦНАП взагалі не мають веб-ресурсу (ні власного сайту, ні сторінки на сайті міської ради);

- на більшості сайтів міських рад інформація про ЦНАП розкривається через рубрику «адміністративні послуги». При цьому така життєво-важлива для більшості громадян інформація подається без

особливого акценту (окремого банера, збільшеного шрифту тощо) і тому її досить складно навіть помітити;

- іноді має місце і протилежна тенденція, коли інформація про один ЦНАП подається одночасно на різних сайтах, які мають офіційне походження (і міська рада, і окремий сайт ЦНАП, і сайт обласної державної адміністрації з інформацією про ЦНАП міста, і неофіційні сайти ЦНАП на громадських та комерційних ресурсах тощо). При цьому інформація буває неузгоджена і навіть суперечлива;

- типовою є «картина», коли на сайті органу влади взагалі неможливо знайти інформацію ні про контакти ЦНАП, ні перелік послуг чи інформаційні картки послуг;

- багато сайтів подають інформацію через вивішування текстів нормативних актів, сканованих файлів тощо. Тобто інформація не адаптується під споживача, який не має спеціальних знань, і така інформація не зручна для пошуку та обробки.

Отже, для ЦНАП необхідно щонайменше: мати одне офіційне веб-представництво (веб-ресурс), у якому інформація має бути подана під споживача, спеціально згрупована і адаптована. При цьому має бути забезпечено можливість зручного пошуку інформації на сайті. Звичайно інформація має бути достатньою (повною) та актуальною.

В цьому контексті важливо також зазначити, що і в самому приміщенні ЦНАП має бути забезпечена достатня кількість інформаційних матеріалів (зокрема, інформаційні стенди/дошки з інформаційними картками на усі адміністративні послуги, зразки заповнення бланків, документів, інформаційні листівки тощо). Це вимагається відповідно до пункту 1 частини 2 статті 6 Закону України «Про адміністративні послуги». На жаль, далеко не всі ЦНАП забезпечують відвідувачам таку інформативність.

1.6. Нові виклики

З прийняттям нового регулювання у сфері реєстрації нерухомого майна та бізнесу, в українському законодавстві з'явилося таке явище як **«акредитовані суб'єкти»**¹. Під цим суб'єктом розуміється *«юри-*

1 Стаття 6 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших

дична особа публічного права, у трудових відносинах з якою перебувають не менше, ніж три державні реєстратори (посадові особи, що здійснюють реєстрацію бізнесу та нерухомості), і яка до початку здійснення повноважень у сфері державної реєстрації уклала договір страхування цивільно-правової відповідальності ...».

На сьогодні найбільш відомими «акредитованими суб'єктами» є комунальне підприємство «Готово!» (створене при Київській обласній раді) та державне підприємство «Центр обслуговування громадян» (створене при Одеській обласній державній адміністрації).

Обидва вищевказані центри відкрито обласною владою в обласних центрах. Вадами є те, що на створення кожного з них пішли десятки мільйонів гривень платників податків та різних проектів спонсорів міжнародної технічної допомоги. Хоча й тут у центру «Готово» є певна перевага. Будівля «Готово» перебуває у комунальній власності, тобто разова інвестиція ще може себе виправдати. Ключова проблема в тому, що за кошти, які витрачені на офіси для громадян в обласному центрі, ***можна було б зробити по 15-20 належних ЦНАП в районних центрах області.*** Можна було б через конкурси і співфінансування підтримати їх створення органами місцевого самоврядування, а громадяни отримували б доступні адмінпослуги у комфортних умовах у різних громадах і районах області.

Вже зараз також очевидно, що ці центри (у юридичній формі «акредитованих суб'єктів») несуть низку наступних загроз:

- вже витрачені шалені кошти з бюджету, які невідомо чи окупляться;
- ці підприємства продовжуватимуть «тягнути» гроші з бюджету. Зокрема, Одеський ЦОГ нині не може навіть себе утримати і потребує бюджетної підтримки;
- через цей механізм в Україні відновлюється практика стягнення додаткових коштів з громадян – за консультації, за комфорт тощо. Зокрема, в Одеському «Центрі обслуговування громадян» для невідкладного прийому, чи за консультації тепер треба сплатувати

законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 26.11.2015 р. № 835-VIII; стаття 1 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 26.11.2015 р. № 834-VIII

додаткові кошти. Це суперечить статті 11 Закону України «Про адміністративні послуги».

Отже, обласна влада не повинна відкривати власні офіси, тим паче у формі акредитованих суб'єктів. Обласна влада (влади) повинні допомагати ОМС базового рівня та районам створювати належні ЦНАП. Органи фінансового нагляду у державі повинні аналізувати законність і ефективність інвестицій у подібні акредитовані суб'єкти. А Мін'юст та Мінекономрозвитку повинні контролювати питання оплати адміністративних послуг в усіх суб'єктів їх надання та ЦНАП.

І нарешті, якщо далі допускати надання адміністративних послуг суб'єктами господарювання (підприємствами), то, на наш погляд, це повинні бути приватні особи, а не державні чи комунальні. Тоді кошти, що вкладаються у будівництво приміщень, дизайни і таке інше, йшли б від приватних інвесторів, а не виділялись за рахунок платників податків.

Перешкоди в децентралізації повноважень. Як вже було зазначено вище, процес децентралізації повноважень з надання найпопулярніших серед громадян адміністративних послуг в Україні досяг певного прогресу. До повноважень місцевих органів влади передано надання таких адміністративних послуг як реєстрація місця проживання, нерухомості та бізнесу. Децентралізація адмінпослуг дозволяє створити умови для їх кращої якості, адже тепер за організацію цих послуг в повному обсязі відповідатимуть місцеві органи влади, а не міністерства чи державні служби. Значною мірою успіх цієї реформи буде залежати від того, як ключові центральні органи виконавчої влади будуть готові віддавати свої повноваження.

Наразі достатньо конструктивною є позиція Міністерства юстиції (Мін'юст) та Державної служби з питань геодезії картографії та кадастру (Держгеокадастр). Зокрема, Мін'юст погодився на децентралізацію адміністративних послуг з реєстрації бізнесу та нерухомості, хоча й на це рішення втрачено 2 роки.

Однак у питанні децентралізації послуг з реєстрації актів цивільного стану Мін'юст зайняв дещо вичікувальну і парадоксальну позицію. Адже у містах обласного значення за сферу РАЦС досі відповідає міністерство, хоча в сільських та інших малих громадах – це компетенція органів місцевого самоврядування. На наш погляд, вкрай важливо забезпечити надання послуг з реєстрації актів цивільного

стану у всіх ОМС власне цими органами та залучити такі послуги до ЦНАП.

З боку Держгеокадастру також наявні певні проблеми співпраці. Так, жодному органу місцевого самоврядування, ЦНАПу райдержадміністрації досі не надано доступу для видачі відомостей з Державного земельного кадастру (ДЗК). Хоча законодавством це уможливлено ще з 1 березня 2016 року.

Досі сповільнюють процес децентралізації послуг Міністерство внутрішніх справ України (МВС) та Державна міграційна служба України (ДМС).

МВС наполягає на створенні власних офісів для надання власних адмінпослуг – сервісних центрів. Такий підхід руйнує одну з ключових ідей реформи системи надання адмінпослуг – можливість громадян отримати усі найзатребуваніші адміністративні послуги в одному інтегрованому офісі.

ДМС (що перебуває у підпорядкуванні в МВС) завдає реформі адмінпослуг найбільшої шкоди. Так, досі у ЦНАП не передається (не встановлюється) обладнання для роботи з новими ID-паспортами та закордонними паспортами. Натомість виставлені ДМС вимоги щодо придбання та підключення обладнання є неадекватними з точки зору вартості. Також досі в структурі ДМС функціонує державне підприємство під назвою «Документ», про яке йшлося вище. Можна сказати, що фактично ДМС намагається схилити громадян отримувати свої послуги в офісах даного підприємства, адже в своїх же установах ДМС не забезпечує такий комфорт та якість сервісу, як у приміщеннях ДП «Документ». Таким чином, у бажанні отримати якісний та швидкий сервіс, громадяни вимушені доплачувати додаткові 400 грн. (додатково до офіційної плати за сам паспорт). В цей же час, ДМС відмовляється передавати нехарактерні для неї послуги з видачі паспортних документів (в принципі, міграційна служба має займатися мігрантами, а не громадянами) до органів місцевого самоврядування.

Варто наголосити, що ***ЦНАП можна вважати повноцінними інтегрованими офісами лише тоді, коли у них буде надаватися увесь перелік найнеобхідніших послуг, зокрема:*** реєстрація актів цивільного стану (тут ще потрібна згода Мін'юсту та рішення Парламенту щодо міст обласного підпорядкування); реєстрація місця проживання; видача внутрішніх та закордонних паспортів; реєстрація нерухомого майна; реєстрація бізнесу. Для сільських громад

актуальним є питання наближення послуг з призначення субсидій та державної соціальної допомоги. На перспективу 2-3 років потрібно опрацьовувати і питання децентралізації послуг з видачі (обміну) посвідчень водія, реєстрації транспортних засобів.

Сьогодні також виникла проблема зі спрямуванням адміністративного збору за видачу витягів та інформації з реєстрів Мін'юсту (і нерухомості, і суб'єктів господарювання), адже всі кошти за ці послуги залишаються у державному бюджеті. Враховуючи, що весь тягар роботи взяли на себе органи місцевого самоврядування та РДА, потрібно перенаправити 85% плати за такі послуги до місцевих бюджетів, на компенсацію відповідних витрат ресурсів місцевих органів.

1.7. Як відрізняється якість надання адміністративних послуг у різних громадах та регіонах

З 17 по 26 листопада 2015 р. на замовлення Центру політико-правових реформ Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» було проведено опитування відвідувачів ЦНАП у 40 найбільших містах України (крім тимчасово окупованих територій).

Загалом було опитано 5296 респондентів (по 100 відвідувачів у кожному з цих міст/центрів, у Києві – ЦНАП при РДА) за методикою екзит-полу (на виході з центру респондентів добирали з певним кроком).

Результати щодо умов обслуговування та рівня задоволеності відвідувачів різними параметрами роботи ЦНАП виявились наступними:

- у досліджуваних центрах 30% опитуваних не довелося чекати у чергах взагалі. 24 % громадян довелося чекати до 10 хвилин. Найбільш великими чергами (понад годину) вирізняються центри надання послуг у Дніпропетровську – 29 % та Львові – 21%. Практично цілковита відсутність черг була зафіксована у Рівному, Кам'янець-Подільському та Умані, де 96%, 95% та 82% відповідно, зазначили, що їм взагалі не довелося стояти у черзі, щоб отримати послуги;
- в усіх містах абсолютна більшість тих, хто звертався до ЦНАП, оцінює його роботу добре (середній показник 82%). При

цьому аналізуючи загальну успішність роботи ЦНАП, необхідно особливу увагу звертати на перелік його послуг – чи дійсно такий ЦНАП є інтегрованим (єдиним) офісом, принаймні для базових (найпопулярніших) послуг. Відповідь на це питання можна взяти з відповіді на питання анкети №2. Найповніший спектр послуг мають Біла Церква, Вінниця, Дніпродзержинськ (нині – Кам'янське), Житомир, Кам'янець-Подільський, Київ, Конотоп, Кривий Ріг, Лисичанськ, Луцьк, Маріуполь, Мелітополь, Полтава, Сєверодонецьк, Суми, Тернопіль, Ужгород, Херсон, Хмельницький, Чернівці, Чернігів. Не всі, але основні групи послуг також є у містах Івано-Франківськ, Одеса, Павлоград, Харків;

- серед вищезгаданих міст – обласних центрів найбільше абсолютних позитивних оцінок («дуже добре») від споживачів послуг дістали ЦНАП Івано-Франківська (91%), Луцька (75%), Одеси¹ (73%), Харкова (62,6%), Вінниці (61,3%);

- негативні оцінки щодо роботи ЦНАП («погано» і «дуже погано») найчастіше звучали серед респондентів у містах Києві та Львові (11,7%), а також Дніпропетровську (10,5%), Миколаєві (10%), Херсоні (9,2%).

1.8. Фактор особистості (і громадянина, і посадовця)

Законодавча база є вкрай важливою передумовою для забезпечення надання громадянам якісних адміністративних послуг. Однак практичний досвід показує, що цього недостатньо для досягнення вищевказаної мети. Ще важливіше значення має фактор особистості відповідального керівника органу влади.

Очільник центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ), місцевої державної адміністрації, а також органу місцевого самоврядування, на якого покладено обов'язок забезпечувати громадянам якість, швидкість та комфорт при наданні адміністративних послуг повинен:

- відносити питання адміністративних послуг до числа своїх пріоритетів. При цьому керівник ЦОВВ повинен дбати про децентралізацію послуг, їх включення до компетенції ЦНАП. А місцевий

1 Опитування проводилося в Центрі обслуговування громадян.

керівник – визнавати важливість інтегрованого офісу (ЦНАП) та доступності послуг;

- мати волю і бажання впроваджувати зміни, стійкість і протидію до корупційних впливів.

Але якщо йдеться про місцевий рівень, то крім місцевого голови (міста, селища, села) чи голови РДА, важливо мати адміністративного керівника, готового впроваджувати проекти з покращення якості адмінпослуг. Як правило, у цьому випадку йдеться про керівника ЦНАП, який повинен проявляти ініціативність, тобто генерування ідей та впровадження пропозицій.

Саме ці фактори пояснюють, чому при однаковому законодавстві рівень ЦНАП суттєво відрізняється у різних містах. Наприклад, є міста України, в яких такі інтегровані офіси не поступаються найкращим світовим зразкам, і до того ж перебувають у процесі постійного розвитку.

Для будь-якого чиновника, причетного до надання адміністративних послуг (починаючи від прийому громадян в офісі або надання інформації телефоном чи іншими засобами зв'язку), все починається з усвідомлення того, що всі посадові та службові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування мають своїм призначенням служіння суспільству загалом та кожному окремому громадянину.

Ця засаднича позиція означає, що чиновник є найнятою за рахунок платників податків особою, і тому ставлення чиновника до громадянина має бути таким як у офіціанта / продавця до клієнта – позитивним і готовим до результативного виконання прохання громадянина.

Орієнтація на правомірні очікування клієнта і правило «клієнт завжди правий» (звичайно лише в межах закону) – це суть нової якості урядування. Отже, чиновник повинен бути:

- приязним до відвідувачів/клієнтів;
- завжди готовим допомогти;
- добросовісним;
- відкритим.

Саме ці правила і визначають правила роботи чиновника, етикет його спілкування з громадянами.

Розділ 2.

ЯК ГРОМАДЯНИ МОЖУТЬ ВПЛИНУТИ НА ЯКІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СВОЇЙ ГРОМАДІ ТА В ДЕРЖАВІ

2.1. Спільні з владою проекти

Попри стереотипне уявлення, що громадські організації та активісти завжди перебувають у конфліктних чи конфронтаційних відносинах з владою, не можна забувати, що значно продуктивнішим можуть бути форми, які передбачають співпрацю, спільну діяльність.

Важливе значення для покращення якості адміністративних послуг має співпраця громадських організацій та активістів з органами місцевої й регіональної влади в рамках реалізації спільних проєктів, в тому числі, за донорські кошти. Як приклад, це можуть бути проєкти, що передбачають наступну діяльність:

1) облаштування приміщення ЦНАП (зокрема, громадська організація може клопотати у донора про виділення частини коштів на облаштування приміщення ЦНАП в рамках проєкту, що стосується сфери адміністративних послуг);

2) моніторинг організації діяльності та функціонування ЦНАП (місцева та регіональна влада може замовляти громадським активістам або громадській організації проведення моніторингу ЦНАП (за відповідною методикою); або такий моніторинг може бути здійснено за кошти донорів/грантодавців в рамках відповідних проєктів);

3) моніторинг якості надання окремих груп адміністративних послуг (аналогічно до попереднього пункту, за відповідною методикою);

4) проведення фаховими представниками громадських організацій навчальних заходів щодо різних питань надання адміністративних послуг для посадових осіб органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій та ЦНАП (як за ініціативою та за кошти місцевої чи регіональної влади, так і в рамках донорських проєктів);

5) спрощення процедури надання конкретних адміністративних послуг (такий проект може полягати у дослідженні чинного законодавства та практики, удосконалення інформаційних та технологічних карток послуг, розробці проектів нормативно-правових актів для спрощення послуги представниками громадськості у співпраці з владою та подальшому спільному просуванні цих ініціатив).

Корисним для представників громадськості може бути приклад конкурсу проектів від Міжнародного фонду «Відродження» *«Створення центрів надання адміністративних послуг»* (2012-2013 рр.). Метою проектів було сприяння створенню нових і покращення діяльності вже функціонуючих ЦНАП.

В рамках проектів здійснювалась наступна діяльність:

- створення (підтримка діяльності) робочої групи ОМС/ОВВ із залученням представників громадськості, ознайомлення й обговорення практик діяльності ЦНАП в інших містах України;
- визначення цілей і завдань ЦНАП як структури, через яку надають адміністративні послуги населенню;
- розробка проекту положення про ЦНАП і регламенту ЦНАП;
- підготовка (удосконалення) інших регламентаційних документів, необхідних для роботи ЦНАП (перелік послуг, інформаційні картки послуг тощо);
- громадське обговорення та прийняття положення про ЦНАП і регламенту ЦНАП;
- підтримка належного облаштування ЦНАП (меблі, інформаційні термінали, система електронного керування чергою, умови для інвалідів, дитячі куточки тощо);
- відкриття ЦНАП, інформаційні заходи, присвячені ЦНАП;
- збір та узагальнення зауважень і пропозицій щодо покращення роботи ЦНАП, аналіз роботи ЦНАП за поточний період;
- внесення необхідних змін у роботу ЦНАП.

Цікавим для громадськості може бути і *Проект «Підвищення якості та ефективності надання адміністративних послуг населенню Івано-Франківської області через співпрацю громади та влади»* (2013-2015 рр.). Даний Проект було профінансовано Європейським союзом та імплементовано Молодіжним громадським центром «Еталон» спільно з Івано-Франківською ОДА та міжнародними партнерами.

У рамках Проекту було надано технічну та організаційну допомогу при створенні ЦНАП у Надвірнянському, Калуському і Коломийському районах. Для Центрів закупили сучасну комп'ютерну та оргтехніку, зручні меблі, виготовили інформаційні матеріали. Загалом, при створенні ЦНАП було використано найкращий український та міжнародний досвід, зокрема, керівники центрів взяли участь у стажувальних візитах до Польщі та Естонії, ознайомились із діяльністю Вінницького прозорого офісу та Івано-Франківського ЦНАП.

Одним з основних результатів проекту є створення мережі ЦНАП в Івано-Франківській області. Завданням співпраці є допомога у підвищенні якості обслуговування споживачів адміністративних послуг, шляхом адаптації та апробації передового світового досвіду в сфері надання державних послуг, проведення регулярних тренінгів та навчальних семінарів для працівників ЦНАП, обмін досвідом між спеціалістами, що працюють у центрах, моніторинг діяльності ЦНАП для виявлення і усунення проблем.

Ще одним завданням проекту було впровадження сучасних технологій в процес надання адмінпослуг. З цією метою створено веб-портал мережі www.cnap-if.org.ua, який містить інформацію про мережу та ЦНАПи, що входять до неї; перелік адміністративних послуг, що надаються центрами з усією необхідною супровідною інформацією; стрічку новин, яка знайомить відвідувачів з актуальною інформацією в сфері е-урядування та адміністративних послуг.

Однією з складових проекту була система дистанційного навчання, завдяки якій немає необхідності відривати співробітників ЦНАПів від робочого місця. Окрім того з'явилась можливість залучати викладачів чи експертів з інших міст без необхідності забезпечувати їх приїзд та проживання у Івано-Франківську.

Ще одним цікавим прикладом є *Проект «Покращення організації надання адміністративних послуг для жителів АР Крим на території Херсонської області»* (жовтень 2014 р. – липень 2015 р.). Задля сприяння реалізації прав громадян України, що мешкають в Криму, на отримання якісних адміністративних послуг на території Херсонської області молодіжна організація «Нова генерація» у партнерстві з БО «Фонд громади міста Херсон «Захист» та СМГО «Інститут соціальних досліджень» започаткувала даний Проект. Фінансування проектної діяльності здійснювалось Міністерством закордонних справ Данії, Європейським Союзом та Програмою розвитку ООН.

В рамках реалізації Проекту було заплановано наступну діяльність:

- проведення моніторингу надання адміністративних послуг уповноваженими органами влади для жителів АР Крим на території Херсонської області та оцінки рівня задоволеності якістю надання адміністративних послуг із застосуванням карток громадянського звітування;
- здійснення експертної роботи з органами виконавчої влади та проведення низки комунікаційних заходів для налагодження роботи єдиних ЦНАПів у таких адміністративних центрах Херсонської області як м. Херсон, м. Генічеськ, с. Новотроїцьке та с. Каланчак;
- підготовка та реалізація інформаційної кампанії для мешканців Криму про можливість отримати адміністративні послуги на території Херсонської області;
- створення спеціальної «гарячої лінії» для кримчан для надання правової підтримки та забезпечення їх корисною і зручною логістичною інформацією.

В рамках громадського моніторингу та оцінки ситуації щодо надання адміністративних послуг в Херсонській області громадянам України, які проживають на території тимчасово окупованої АР Крим було: здійснено аналіз законодавчої бази; здійснено контент-аналіз 18 офіційних сайтів державних установ, які надають адміністративні послуги; здійснено апробацію телефонних гарячих ліній; проведено 16 зовнішніх спостережень місць надання адміністративних послуг (територіальні підрозділи ДМС та ЦНАПи); проведено вибіркове опитування 150 отримувачів послуг (через анкетування face-to-face та через заповнення анкет у Google формі); проведено 10 глибинних інтерв'ю з надавачами послуг; проведено 2 прямих включених стандартизованих польових спостереження за методикою «Таємний клієнт»; підготовлено аналітичний звіт за результатами моніторингу.

За результатами громадського моніторингу, органам місцевої влади були надані рекомендації, зокрема: визначити орган влади в регіоні, який би збирав та аналізував всю зведену статистичну інформацію про громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території; районним державним адміністраціям поліпшити інформування громадян з питань надання адміністративних послуг в Центрах через розміщення відповідної інформації на інформаційних

стендах та офіційних сайтах органів влади; провести інвентаризацію наявних інформаційних карток на предмет їх актуальності та відповідності чинному законодавству; Херсонській обласній державній адміністрації зробити політику інформування про адміністративні послуги більш відкритою та доступною; посилити співпрацю з громадськими організаціями, зокрема, у сфері інформування населення про діяльність та послуги Центрів; узгодити та надати актуальну інформацію про графіки роботи районних секторів ДМС та їхніх телефонних ліній.

Реалізація Проекту дозволила досягти наступних результатів:

- досліджено систему надання адміністративних послуг, що надаються жителям АР Крим на території Херсонської області, та визначено рівень задоволеності отримувачів із числа жителів Криму якістю цих адміністративних послуг;
- підвищено рівень прозорості та доступності адміністративних послуг, що надаються мешканцям АР Крим на території Херсонської області через розробку та реалізацію спільного плану дій;
- забезпечено якісне інформування жителів АР Крим про порядок та місця отримання адміністративних послуг на території Херсонської області через розповсюдження друкованих інформаційних матеріалів, створення та розміщення відеороликів в мережі Інтернет та використання ресурсу Google Map;
- забезпечено надання інформаційно-правової допомоги мешканцям АР Крим через он-лайн консультування на сайті «Соціопростір» та роботу гарячої телефонної лінії.

Одним із спільних проектів, який реалізовувався НУО та владою, став *грантовий проект «Громадський моніторинг адміністративних послуг Міністерства юстиції України як дієвий механізм впливу на їх якість»* за фінансування Проекту Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Справедливе правосуддя» (15 вересня 2015 р. – 15 березня 2016 р.). Даний проект передбачав проведення опитування споживачів адміністративних послуг безпосередньо в приміщеннях відділів державної реєстрації Міністерства юстиції (Мін'юст) щодо відповідності процесу їх надання цілому ряду критеріїв якості (вчасність надання послуг, кількість звернень, фізична та

фінансова доступність послуг, зручність та комфортність перебування у приміщенні, повнота та якість інформації у приміщенні тощо).

Проект був імплементований Центром політико-правових реформ (ЦППР) разом з партнерськими громадськими організаціями в регіонах (Одеський суспільний інститут соціальних технологій (м. Одеса), Центр досліджень місцевого самоврядування (м. Львів), Фонд місцевої демократії (м. Харків), Центр підтримки громадських і культурних ініціатив «Тамариск» (м. Дніпро), Дніпропетровський координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики (м. Дніпро)).

З 16 жовтня по 20 листопада 2015 року визначені ЦППР і партнерськими організаціями інтерв'юери опитали споживачів адміністративних послуг Мін'юсту у 17-х містах 5-и різних регіонів України, а саме: у Центрі (м. Київ), на Заході (міста Львів, Дрогобич, Стрий, Червоноград Львівської області), на Півдні (міста Одеса, Ізмаїл, Іллічівськ, Южне Одеської області), на Південному Сході (міста Дніпропетровськ, Кривий Ріг, Дніпродзержинськ, Павлоград Дніпропетровської області) та на Сході (міста Харків, Ізюм, Чугуїв, Зміїв Харківської області).

Опитування охопило основні групи послуг, що надавалися у відповідних реєстраційних органах Мін'юсту:

- реєстрація актів цивільного стану (далі – РАЦС) – усього опитано 1622 осіб (35,97%);
- реєстрація нерухомості – усього опитано 1156 осіб (25,64%);
- реєстрація бізнесу – усього 1534 особи (34,02%);
- легалізація громадських об'єднань – усього у цих органах і щодо даних послуг опитано 197 осіб (4,37%).

Дослідження проводилося з використанням випадкової вибірки. Квоти респондентів, які підлягали опитуванню в містах Проекту, розподілялись у межах регіональних квот (не менше ніж 1000 респондентів у кожному регіоні та 500 респондентів у Києві) пропорційно до чисельності населення міст відповідного регіону. При цьому квоти опитування респондентів для міст із чисельністю населення, меншою, ніж в обласних центрах, було дещо розширено (наприклад, у м. Дніпропетровську було опитано 402 респонденти – 1 анкета на 2456 мешканців, а у м. Павлоград опитано 120 респондентів – 1 анкета на 925 мешканців). Загалом в рамках моніторингу було опитано 4510 осіб віком від 18 років і старші.

В результаті моніторингу було розроблено експертні рекомендації для Мін'юсту щодо поліпшення послуг, серед яких: забезпечення вільного доступу та належних умов для осіб з особливими потребами; надання усіх реєстраційних послуг у «єдиних офісах»; збільшення годин прийому; встановлення платіжних терміналів або банківських відділень; можливість оплати послуги через Інтернет та наявність безкоштовних бланків; належне інформаційне наповнення офіційних веб-сайтів; уникнення черг та скорочення часу надання послуг; навчання персоналу комунікаційно-психологічним аспектам взаємовідносин з громадянами. Рекомендації передані центральному апарату Мін'юсту, керівникам обласних управлінь юстиції та органам місцевого самоврядування в пілотних регіонах дослідження.

15 березня 2016 року у м. Київ відбулась презентація-обговорення результатів проектного дослідження за участі Міністра юстиції. Керівники обласних управлінь юстиції на основі рекомендацій проекту видали відповідні розпорядчі акти з конкретними дорученнями підпорядкованим структурам. Оскільки проект припав на період переходу більшості повноважень до органів місцевого самоврядування, то звіти і рекомендації також були передані відповідним органам місцевої влади.

2.2. Моніторинг – оцінка – рекомендації

Однією з класичних форм діяльності неурядових організацій та громадських активістів є здійснення моніторингу діяльності влади.

Якщо йдеться про сферу адміністративних послуг, то такий моніторинг можна здійснювати за функціонуванням ЦНАП та окремих суб'єктів надання адміністративних послуг, зокрема і на місцевому рівні, тобто у своїй громаді.

Офіційно ЦНАП створені всюди, де це обов'язково, але якість їх облаштування, якість роботи, перелік адміністративних послуг різняться (інколи навіть кардинально) у різних регіонах нашої країни. Це пов'язано з тим, що деякі місцеві органи вирішили лише суто формально виконати вимоги Закону, почепивши вивіску «ЦНАП» на приміщення, що геть не відповідає усім необхідним стандартам та в якому неможливо забезпечити надання усіх найпопулярніших серед громадян адміністративних послуг. В деяких випадках місцева

влада просто не розуміє, яким має бути належний ЦНАП та яке його основне призначення. Трапляються й випадки, коли ЦНАП виглядає досить пристойно (та навіть розкішно), але в його роботі виявляється ціла низка проблем.

Отже, моніторинг організації й функціонування ЦНАП може проводитися з метою оцінювання стану ЦНАП на відповідність усім вимогам Закону України «Про адміністративні послуги» та концепції «універсаму послуг» (one-stop-shop). Додатковим завданням є вироблення рекомендацій органу, що утворив ЦНАП, щодо покращення роботи такого ЦНАП.

В ході моніторингу, ЦНАП варто оцінювати, насамперед, **за наступними критеріями його організації та діяльності:**

- Наявність затвердженого переліку адміністративних послуг ЦНАП
- Повнота (достатність) переліку адміністративних послуг для ЦНАП
 - Наявність затвердженого Положення про ЦНАП
 - Наявність затвердженого регламенту ЦНАП
 - Наявність затверджених інформаційних карток адміністративних послуг, їх змістовність
 - Наявність затверджених технологічних карток, їх змістовність
 - Відсутність «паралельного прийому» (надання послуг, що наявні в ЦНАП одночасно в інших установах)
 - Відповідність графіку роботи вимогам Закону
 - Наявність веб-сайту чи веб-сторінки ЦНАП, рівень їх інформативності
 - Забезпеченість надання консультаційної інформації про послуги телефоном, електронною поштою (в т.ч. е-кабінет)
 - Територіальна доступність ЦНАП
 - Наявність територіальних філій ЦНАП (якщо так, то їх кількість)
 - Зонування приміщення (сектори прийому-інформування, очікування і обслуговування)
 - Достатність площі (для робочих місць, для відвідувачів)

- Достатність облаштування (меблі, сервери, комп'ютери, локальна мережа, оптоволоконна лінія тощо)
- Наявність інформаційно-консультаційного пункту / рецепції
- Наявність стендів з необхідною інформацією про послуги відповідно до Закону: інформаційні картки, зразки заповнення документів тощо
- Наявність інформаційних кіосків (терміналів) з можливістю ознайомлення з інформацією про послуги, які надаються у ЦНАП
- Наявність електронної системи керування черги
- Робочі місця, орієнтовані на замовника (2 стільці для відвідувачів, можливість розкласти власні документи тощо)
- Наявність місць для очікування (сидіння, для заповнення документів)
- Наявність кімнати особистої гігієни для відвідувачів
- Наявність умов для осіб з обмеженими фізичними можливостями (пандус або кнопка виклику чи ліфт; пристосований інфомат; пристосований термінал керування чергою; пристосована кімната особистої гігієни)
- Наявність умов для відвідувачів з дітьми (місця для дітей)
- Надання супутніх послуг (каса (банківське відділення) або термінал; продаж канцтоварів; ксерокс; телефон; Інтернет (доступ Wi-Fi); вільний комп'ютер з доступом до Інтернету; фото на документи);
- Наявність місць для паркування транспортних засобів відвідувачів
- Якість візуалізації (вказівники тощо)
- Проведення розрахунку кількісних потреб у персоналі; призначення адміністраторів ЦНАП відповідно до розрахунку
- Наявність плану підготовки та підвищення кваліфікації персоналу щодо фахової та психологічної підготовки
- Проведення заходів з підвищення кваліфікації персоналу
- Здійснення контролю стану надання послуги (щодо термінів згідно ТК)
- Забезпечення можливості попереднього запису на прийом (телефоном/ на веб-сайті ЦНАП через Інтернет)

- Забезпечення інформування заявників про готовність відповіді/результату послуг (телефоном, SMS, інше)
- Середній час очікування в черзі
- Своєчасність надання послуг (кількість протермінованих справ)
- Проведення щорічного аналізу зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг та вжиття відповідних заходів (підтвердження: звіт, протокол)

Фактично тут подані поради з Методики моніторингу, розробленої ЦППР. Ця методика передбачає, що моніторинг здійснюється шляхом проведення цільових візитів до визначеного ЦНАП. Експерту, який здійснює моніторинг, варто розпочати з дистанційного вивчення інформації про конкретний ЦНАП з відкритих джерел (насамперед, з веб-ресурсу ЦНАП та/або органу, що його утворив). Вже після цього необхідно провести особисте обстеження умов роботи ЦНАП і спостереження за його діяльністю: огляд приміщення (на предмет зручності для споживачів, в т.ч. осіб з особливими потребами та щодо відповідності критеріям «універсалу послуг»), вивчення документації, спілкування із представником ЦНАП. Досліджуються акти, що регулюють діяльність конкретного ЦНАП, інформаційні й технологічні картки адмінпослуг тощо. Відомості, отримані в ході опрацювання інформації, огляду ЦНАП та спілкування, фіксуються і оцінюються у відповідній анкеті. За результатами моніторингу кожного ЦНАП складається звіт, виставляється оцінка та готуються адресні рекомендації щодо покращення його роботи для керівництва ЦНАП.

Моніторинг передбачає щонайменше один візит до кожного ЦНАП. Перший візит, як правило, відбувається без попередження і розпочинається з обстеження умов діяльності ЦНАП *за методом «темного клієнта»* (в т.ч. включає спробу отримати фахову консультацію щодо певної адмінпослуги або, за можливості, замовити/отримати саму адміністративну послугу), а надалі – включає спілкування із персоналом ЦНАП. Друге відвідування того ж самого ЦНАП, за потреби, здійснюється у випадку наявності об'єктивних чи суб'єктивних перепон при першому візиті. У цьому випадку допускається попереднє погодження візиту та зустрічей з керівництвом ЦНАП.

Створення перепон і так само відмова у спілкуванні з експертами

чи наданні їм необхідної інформації, документів відображається у звіті оцінкою «0» за відповідними критеріями. Запитувану у персоналу (керівництва) ЦНАП інформацію можна отримувати електронною поштою. Ненадання такої інформації протягом 10 робочих днів після візиту (запиту) оцінюється як відмова у наданні інформації.

Метод «таємного клієнта» також використовується до надсилання запитів про конкретні адміністративні послуги на електронну пошту або отримання консультації телефоном. Оперативність та якість реагування (достовірність, повнота, чіткість і структурованість сповіщеної інформації) на такі запити відображаються у моніторинговому звіті та враховуються при виставленні оцінок.

Отже, алгоритм моніторингу ЦНАП може бути розподілений **на 6 послідовних етапів**, залежно від основного джерела та способу отримання інформації:

- 1) попереднє опрацювання відомостей про ЦНАП на відповідних електронних веб-ресурсах (одному або кількох), що включає і дистанційне отримання консультації щодо функціонування ЦНАП чи конкретної послуги – телефоном або електронною поштою;
- 2) безпосереднє відвідання та огляд місця розташування, будівлі й приміщень, внутрішньої специфіки функціонування ЦНАП, спілкування з рецепцією та відвідувачами ЦНАП;
- 3) особисте отримання адміністративної послуги або консультації щодо неї в якості «таємного клієнта», спілкування з персоналом ЦНАП;
- 4) спілкування із керівництвом ЦНАП (начальником, його заступником) та/або з уповноваженими компетентними працівниками (адміністраторами), запит у керівництва необхідних документів і матеріалів;
- 5) опрацювання документів і матеріалів, наданих керівництвом ЦНАП, завершення заповнення анкети й
- 6) підготовка звіту з рекомендаціями.

Фактично фінальний звіт подібний до аудиторського висновку, в якому викладено у короткий спосіб та у доступній формі стан справ та найважливіші рекомендації.

При бажанні можна використати для моніторингу ЦНАП Мето-

дику (моніторингову таблицю), що розроблена Центром політико-правових реформ разом з партнерами¹. Дану Методику було створено восени 2013 р. для обстеження ЦНАП м. Києва та інших міст України. Її було апробовано у ЦНАП десяти районів м. Києва, а також у п'ятнадцятих ЦНАП у містах Заходу, Півночі, Центру України. За результатами моніторингу Методику було доопрацьовано й уточнено².

Можна здійснювати моніторинг не лише ЦНАП громади проживання, а також й інших ЦНАП, особливо в схожих громадах чи районах. Це допоможе здійснити порівняльний аналіз якості облаштування та роботи кількох ЦНАП, що, в свою чергу, дозволить громадянинові наводити позитивні приклади з інших центрів керівництву ЦНАП свого міста (громади) / району. Також це суттєво посилить позицію громадянина у разі, якщо він вважає свій ЦНАП незадовільним та вимагає у місцевої влади вжити заходів з покращення його організації та діяльності.

Опублікування моніторингових звітів з різних районів, міст, сіл, селищ дозволить керівникам різних ЦНАП, місцевих органів влади оцінити, наскільки вони відстають або ж випереджають своїх колег з інших територіальних одиниць за рівнем забезпеченості громадян якісним та комфортним наданням адміністративних послуг. Центральна влада також зможе врахувати такі моніторингові звіти для оцінки загальної ситуації щодо рівня розвитку ЦНАП в Україні та якості їх роботи.

Прикладом порівняльного моніторингу є й соціологічні дослідження (див. про це у підрозділ 1.5 цього посібника).

- 1 Методика розроблялася Центром політико-правових реформ спільно з Центром досліджень місцевого самоврядування / Центром інформаційного консалтингу (Львів), Фондом місцевої демократії (Харків), а також Центром підтримки громадських та культурних ініціатив «Тамариск» (Дніпропетровськ) – у рамках проєктів: «Підвищення якості адміністративних послуг через посилення впливу громадянського суспільства на публічну політику у цій сфері» (2013-2014, за фінансової підтримки Європейського Союзу) та «Моніторинг центрів надання адміністративних послуг у містах України» (вересень 2013 – квітень 2014, за підтримки Міжнародного фонду «Відродження»).
- 2 Методика моніторингу ЦНАП // <http://old.pravo.org.ua/files/Adminposlugy/metoduka.pdf>

2.3. Аналітика та підготовка пропозицій щодо дерегуляції та спрощення конкретних послуг, їх адвокація

Під дерегуляцією адміністративних послуг слід розуміти загальне скорочення кількості даних послуг. В свою чергу, адміністративне спрощення конкретних адміністративних послуг полягає у спрощенні процедур їх надання.

Дерегуляція – це насамперед завдання для уряду та парламенту, адже, відповідно до Конституції, виключно законами визначаються повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Особливу увагу слід приділяти адміністративним послугам, за якими без раціональної потреби щороку мільйонами звертаються українці. Наприклад, це отримання довідки про несудимість, довідки про склад сім'ї чи отримання дозволу на вчинення правочинів з майном неповнолітніх. На муніципальному рівні, насамперед, місцевій владі потрібно скасовувати всі адміністративні послуги, які не мають належних правових підстав.

Вкрай важливо центральній та місцевій владі спрощувати процедури надання окремих адміністративних послуг. При цьому основними шляхами такого спрощення є:

- скорочення кількості інстанцій, які залучені до надання адміністративної послуги (включно з кількаразовими внутрішніми реєстраціями однієї заяви, попереднім «розписуванням» документа міським головою чи його заступниками тощо);
- скорочення кількості документів, які особі необхідно подавати для отримання адміністративної послуги. Суб'єктам надання адмінпослуг потрібно припинити практику вимагання від заявників інформації, якою вже володіють органи державної або місцевої влади, або підприємства, установи, організації, що належать до сфери їх управління;
- застосування принципу «мовчазної згоди» (рішення органу щодо надання результату адміністративної послуги вважається схвальним, якщо заявником подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, і у встановлений законом строк орган не повідомлено про відмову у її наданні), принаймні на етапі отримання погоджень, висновків;
- уведення заявного (повідомного) принципу при наданні адміні-

стративних послуг (наприклад, реєстрація місця проживання лише на підставі повідомлення органу адреси проживання);

– упровадження зручних стандартизованих форм анкет/формулярів для звернення за адміністративними послугами.

Для просування ініціатив щодо дерегуляції та адміністративного спрощення конкретних адміністративних послуг важливе значення має **розробка аналітичних документів**. Такий документ мусить давати відповідь, чому адміністративна послуга потребує усунення або ж спрощення процедури її надання, та яким чином це краще здійснити. Також важливо зазначити, що аналітичний продукт має базуватися на статистичних даних, даних соціологічних опитувань та їх аналізі.

Може використовуватись така структура аналітично-консультаційного документу:

- 1) короткий виклад проблеми на основі фактичних даних;
- 2) причини проблеми (чому отримання адміністративної послуги є обтяжливим або непотрібним);
- 3) наслідки проблеми (негативні наслідки; ціна невирішення);
- 4) шляхи (варіанти) спрощення та/або дерегуляції;
- 5) визначення учасників відносин та їх позицій (суб'єкти влади, споживачі послуг та інші зацікавлені сторони).

На основі розробленого та обговореного аналітичного документу можна розробити набагато якісніші пропозиції щодо змін до законодавства, що регулює надання конкретних адміністративних послуг.

Але ще більших зусиль потребує просування розроблених пропозицій, особливо нормопроєктних ініціатив.

Адвокація розроблених законотворчих пропозицій може відбуватись наступним чином:

- організація конференцій, круглих столів та інших публічних заходів, із запрошенням усіх зацікавлених сторін;
- проведення роз'яснювальних кампаній для цільових аудиторій (зацікавлених сторін);
- зустрічі та інша комунікація з політиками і їх оточенням (патронатними службами тощо);
- пошук та залученням союзників, формування коаліцій;
- робота в ЗМІ та із ЗМІ, в соціальних мережах;

- використання інструментів візуалізації (інфографіка, соціальне відео тощо);
- проведення акцій прямої дії (пікети тощо).

Прикладом проекту, який спрямований на адміністративне спрощення адміністративної послуги, є *Проект «Реформа системи реєстрації місця проживання в Україні: з дозвільної на повідомну»*. Головна мета даного Проекту – зміна діючої фактично дозвільної системи реєстрації місця проживання радянського зразка (за якої громадяни України мусять подавати цілий пакет документів для здійснення цієї реєстрації, платити комунальні послуги за мешканців, що зареєстровані, але не проживають у житлі, позбавлені можливості обслуговуватися в лікарні, голосувати на виборах, отримувати адмінпослуги за місцем фактичного проживання тощо) на прогресивну повідомну (за якої реєстрація місця проживання стає простою й швидкою процедурою та не обмежує отримання інших послуг чи реалізацію прав).

Даний Проект офіційно стартував 21 липня 2016 року і наразі знаходиться на початковому етапі реалізації. Фінансування Проекту здійснюється Міжнародним Фондом «Відродження» та SIDA.

До імплементації Проекту залучені: Центр інформації про права людини; Центр політико-правових реформ; Аналітичний центр CEDOS; ГО «Право на захист» та багато інших організацій.

В рамках даного Проекту укладено меморандуми про співпрацю – з Міністерством юстиції України та з Міністерством з питань тимчасово окупованих територій та ВПО України.

Імплементація Проекту передбачає наступну діяльність:

- виявлення та визначення проблеми (передумови, ознаки, наслідки);
- проведення загальнонаціонального соціологічного дослідження (зокрема, з якими проблемами зіштовхуються люди, які живуть не за місцем реєстрації; яким чином факт проживання незареєстрованих жителів впливає на життя регіону та громади; з якими складнощами зіштовхуються органи місцевого самоврядування та громадські установи при взаємодії з незареєстрованими громадянами та іншими особами тощо);
- аналіз політики щодо реєстрації місця проживання (зокрема, аналіз цільових аудиторій реформи та дослідження (пер-

винної та вторинної) – в першу чергу тих хто потерпає від виявлених проблем, та тих, хто може вплинути / вже впливає на зміни в системі; виявлення вторинних проблем, що спричинені головною проблемою тощо);

- експертна дискусія із залученням усіх зацікавлених сторін;
- стратегічна сесія/визначення дорожньої карти /втілення;
- проведення інформаційної кампанії щодо проблеми та задач, які потребують вирішення;
- проведення публічних дискусій, профільних круглих столів та прес-конференцій;
- розробка законопроекту (за підтримки органів влади, які стануть союзниками реформи, та інших зацікавлених сторін);
- адвокація законопроекту (ініціація щодо створення коаліції серед депутатів, які займаються адвокацією проблеми системи реєстрації місця проживання в Україні, та серед тих, хто є політичними спікерами та двигунами змін);
- створення повномасштабної національної комунікаційної кампанії та синхронізація з інформаційними кампаніями інших зацікавлених ГО;
- проведення акцій громадського впливу;
- проведення просвітницької роботи для усіх цільових аудиторій (первинних та вторинних);
- робота над прийняттям проекту Закону у першому читанні та в цілому.

2.4. Популяризація кращих практик

Як вже зазначалось в підрозділі 2.2 даного Розділу, громадяни можуть проводити моніторинг якості надання адміністративних послуг, зокрема, моніторинг ЦНАП чи окремих органів. Практики, що отримали найвищі оцінки за результатами моніторингу, а особливо тих, що впроваджують інноваційні інструменти надання адміністративних послуг, потребують популяризації, тобто доведення до відома широкого кола громадськості, місцевої та центральної влади.

Це дозволить місцевій владі запозичувати найкращий досвід та впроваджувати його у своїх ЦНАП, а центральній владі – ефективніше проводити державну політику у сфері надання адміністративних послуг. Також найкращі практики слугуватимуть додатковим важелем тиску з боку громадян на недобросовісну місцеву владу, що халатно ставиться до забезпечення якісного та комфортного надання адміністративних послуг своїм мешканцям.

Засоби популяризації найкращих практик можуть бути наступними:

- статті у ЗМІ, виступи по телебаченню, радіо;
- інформування про найкращі практики на відповідних конференціях, круглих столах, зустрічах з представниками місцевої та центральної влади;
- створення та розповсюдження інфографік;
- створення та розповсюдження брошур, інформаційних листівок;
- написання методичних посібників;
- створення спеціальних веб-ресурсів.

Наприклад, ЦППР у своїх публікаціях (збірниках матеріалів), подав інформацію про досвід окремих міст. Ми залучаємо фахівців-практиків з різних ЦНАП до участі у навчальних заходах в інших регіонах для обміну досвідом.

В рамках іншого проекту, створено веб-ресурс кращих практик з питань ЦНАП (*снариа.org*). Користуйтеся!

2.5. Навчання та підвищення кваліфікації місцевих політиків і службовців

Принципове значення для підвищення якості надання адміністративних послуг мають навчальні заходи для політиків та службовців.

Найважче залучити до таких заходів політиків (і центрального рівня, і місцевого). Тому бажано проводити такі заходи за ініціативою вищого керівництва (зокрема, для голів райдержадміністрацій – за рішенням голови обласної державної адміністрації). Також ефективними є заходи виїзного характеру (наприклад, конференції, семінари

та тренінги, що поєднані з неформальним спілкуванням). Роль політиків та інших керівників неможливо переоцінити, адже саме від їх бачення змін і підтримки (чи невідтримки) прямо залежить якість надання адміністративних послуг у конкретній громаді чи районі, регіоні.

Проте, якщо робота з політиками носить періодичний характер і важлива на початку змін, то робота зі службовцями, які щоденно надають адміністративні послуги, повинна бути постійною та системною.

Для цього мають проводитися регулярні тренінги:

1) ціннісно-орієнтаційні (вступні заходи, що пояснюють концепцію сервісної держави, подають загальні проблеми у відповідній сфері та шляхи їх вирішення, приклади кращих практик). Надалі ці заходи мають періодично повторюватися з актуалізацією контексту та оновленням кращого досвіду;

2) тематичні (щодо окремих організаційних питань чи навіть окремих груп послуг). Такі заходи також повинні проводитися у разі зміни законодавства. Важливо, щоб тренерами на таких заходах були насамперед практичні працівники;

3) комунікаційні (це заходи з отримання та закріплення навичок позитивного та результативного спілкування зі споживачами послуг, а також мотиваційні заходи, правила вирішення конфліктів, особистісного самозбереження).

Окремим видом підвищення кваліфікації є різноманітні навчальні візити для ознайомлення з кращими практиками, зарубіжним досвідом.

У всіх вищеназваних видах підвищення кваліфікації громадські організації чи активісти можуть виступати у різних якостях: і як організатори такого навчання (залучаючи грантові ресурси), і як тренери (якщо мають необхідну для цього кваліфікацію).

Для прикладу тут можна описати заходи, які проводилися ЦППР за підтримки Представництва Фонду Ф.Науманна в Україні.

З 2010 року за підтримки ФФН та у співпраці з ЦППР для реалізації ідей зручних та доступних послуг в інтегрованих прозорих офісах було проведено десятки заходів.

Основна стратегічна мета співпраці – це підтримка ідей децентралізації надання послуг та створення інтегрованих офісів (ЦНАП)

шляхом проведення регіональних заходів для представників громад (міст і ОТГ) та районів щодо передачі повноважень органам місцевого самоврядування з надання базових послуг, а також створення зручних і доступних умов отримання послуг.

Основні стратегічні цілі – це зміна ментальності керівників місцевої влади для усвідомлення ідеї створення належних інтегрованих офісів (ЦНАП); практична допомога ЦНАП та підвищення їх спроможності для реалізації наданих повноважень; поліпшення якості послуг і підвищення рівня задоволеності громадян щодо діяльності ЦНАП; створення належних ЦНАП, де б надавались основні (базові) послуги і куди б звертались громадяни.

Наприклад, у 2015 році було проведено 15 семінар-тренінгів, з яких 13 – для керівників і адміністраторів ЦНАП щодо вдосконалення діяльності та 2 – для представників громадських організацій щодо ролі громадськості у поліпшенні якості послуг. В цих заходах взяло участь 571 особа. На 13 семінар-тренінгах у обласних центрах України були присутні 523 керівники і адміністратори ЦНАП, представники громадськості, а на 2 семінарах для представників громадських організацій були присутні 48 осіб.

У 2016 році проведено 17 семінарів для керівників ЦНАП і представників об'єднаних територіальних громад та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади областей, в яких взяли участь 711 осіб.

За результатами кожного заходу було надано рекомендації ОДА, керівникам міст і РДА щодо розвитку належних ЦНАП. Особливо важливим компонентом є передача кращого досвіду з ЦНАП міст Луцька, Вінниці, Івано-Франківська та інших щодо розвитку системи адмінпослуг.

В останні кілька років ці заходи мають статус саме регіональних, бо до участі в них запрошувались всі керівники органів місцевої влади (органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій), керівники ЦНАП, представники територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади в областях. Ці заходи, які щорічно проводяться практично в усіх обласних центрах у співпраці з ОДА, стали платформою для обміну досвідом, передачі кращих практик, знань і навиків як між різними регіонами, так і між учасниками. Завдяки їх проведенню вдається популяризувати ідею створення ЦНАП, а також сприяти прийняттю нормативних документів

для їх розвитку. Повсюдне анкетування керівників ЦНАП в областях сприяє також виявленню проблем та практичних потреб щодо внесення змін у законодавчі акти, розвитку інфраструктури і створення дійсно належних ЦНАП.

Формат таких заходів передбачає значну частину часу на з'ясування очікувань учасників (знайомство, опитування проблем і потреб). Далі йдуть блоки (презентації та обговорення) з темами «Загальна державна політика щодо адмінпослуг», «Приклад одного з міст / ЦНАП», «Приклад одного з регіонів (наразі це приклади з Волинської області) щодо розбудови ЦНАП у районах і громадах області», «Підсумковий блок» (повторення найважливіших ідей, відповіді на питання, висновки тощо).

2.6. Інші можливості впливу на якість адміністративних послуг

Згідно з пунктом 6 частини 2 статті 6 Закону України «Про адміністративні послуги», суб'єкти надання адміністративних послуг мають облаштовувати скриньки, де громадяни можуть залишати зауваження і пропозиції щодо якості надання адміністративних послуг, проводити щорічний аналіз таких зауважень і пропозицій, вживати відповідних заходів.

Громадянам не слід бути байдужими та сміливо використовувати надані можливості впливу на якість надання адміністративних послуг.

Також необхідно враховувати, що Закон дозволяє органам влади затверджувати власні вимоги (фактично стандарти-цілі) до якості надання адміністративних послуг (див. статтю 7 Закону). Серед цих вимог можуть бути визначення кількості годин прийому, максимальний час очікування у черзі тощо.

У випадку, якщо Вас не влаштовує робота конкретного суб'єкта надання адміністративних послуг чи ЦНАП, підготуйте відповідні зауваження та пропозиції або скаргу і подайте їх у письмовій формі керівництву відповідного ЦНАП чи органу влади.

Якщо проблема стосується потреби у зміні законодавства, викриття фактів порушення законодавства тощо, надішліть письмове звернення – профільному міністерству (тобто тому, до сфери якого

належить проблема), а також Міністерству економічного розвитку і торгівлі (яке наразі відповідає за сферу адміністративних послуг), Міністерству регіонального розвитку та будівництва, Кабінету Міністрів, Президенту.

Слід також зазначити, що відповідно до частини 2 статті 19 Закону України «Про адміністративні послуги», дії або бездіяльність посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів можуть бути оскаржені до суду в порядку, встановленому законом. В даному випадку – це адміністративний суд. Основним завданням цього суду є захист прав, свобод, інтересів фізичних, юридичних осіб у відносинах з органами публічної влади.

Порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства визначається Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) від 06.07.2005 р.

2.7. Поради громадському активісту

Підсумовуючи різний досвід громадської активності у сфері адміністративних послуг можна виділити такі поради представникам громадськості:

- здійснюйте моніторинг утворення та функціонування ЦНАП у Вашому місті / районі. Для цього можете використовувати методику Центру політико-правових реформ, розміщену на веб-сайті ЦППР (pravo.org.ua) у рубриці «Адміністративні послуги». Ваші висновки, зауваження та рекомендації надсилайте органу, що утворив ЦНАП, а також органам національного рівня. Здійснюйте моніторинг використання коштів на створення ЦНАП;
- підтримуйте всіма можливими засобами (виступами, публікаціями, нормотворчими ініціативами) потребу у наближенні адміністративних послуг до споживачів, тобто у передачі повноважень з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування базового рівня – виконавчим органам міських, селищних та сільських рад;
- реалізуйте спільні проекти з органами місцевого самовря-

дування. Допмагайте у проведенні публічних консультацій (громадських обговорень), надавайте експертну та тренінгову допомогу, допомогу у придбанні обладнання, покращенні відкритості роботи ЦНАП тощо;

- підтримайте ініціативу Центру політико-правових реформ щодо ухвалення законів «Про адміністративний збір» та «Про адміністративну процедуру» з метою належного врегулювання порядку вирішення справ громадян, а також впорядкування відносин щодо оплати адміністративних послуг. На даному етапі дуже важливо вимагати від Кабінету Міністрів, Міністерства юстиції та Міністерства економічного розвитку і торгівлі, щоб відповідні законопроекти якнайшвидше були внесені на розгляд Верховної Ради України. Ви може надіслати відповідного листа-пропозицію або долучитися до колективного звернення. Після внесення відповідних законопроектів, необхідно домогтися їх включення до порядку денного та ухвалення;
- працюйте над покращенням якості адміністративних послуг окремого виду (наприклад, щодо видачі паспортів або виділення земельних ділянок тощо). Якщо Ви розумієтесь на проблематиці в окремій групі адміністративних послуг/сфері законодавства, підготуйте опис проблем, які Ви там бачите. Сформулюйте пропозиції щодо варіантів їх вирішення, включно зі скасуванням певних дозволів і реєстрацій як виду. Надайте ці пропозиції профільному міністерству, та, за бажанням, аналітичним центрам, які займаються цією або схожою проблематикою.

Розділ 3.

ЯК ВИКОРИСТАТИ ДОСВІД У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ІНШИХ СЕКТОРАХ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

3.1. Що таке публічні послуги та їх види

У розвинених країнах, об'єднаних в ОЕСР, завдяки впровадженню політики адміністративної модернізації, керівним принципом на всіх рівнях державного управління стала сервісна орієнтація, тобто концентрація зусиль на наданні якісних послуг громадянам. Стратегія оновленого державного управління в західних країнах передбачає основним завданням задоволення потреб громадян через надання їм якісних послуг¹.

Послуги – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, і здійснюється ця діяльність, як правило, за ініціативою особи, на її прохання.

Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, сферу публічних послуг становлять послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні.

Так, згідно з Концепцією, залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги.

Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

Муніципальні послуги надаються органами місцевого самовряду-

1 Місюра В. Я. Сучасні напрями формування та реалізації соціально орієнтованої сервісної політики держави / В. Я. Місюра // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. – 2015. – Вип. 2. – С. 132-148. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2015_2_11.

вання, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

Отже, виходячи з ознаки суб'єкта, що надає послуги, можна запропонувати для використання таку класифікацію публічних послуг:

- державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед, виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями. До державних послуг повинні відноситися також послуги, які надаються недержавними організаціями в порядку виконання делегованих повноважень. У цьому випадку на перше місце для визначення природи послуг ставиться не безпосередній суб'єкт її надання, а суб'єкт, який несе відповідальність за надання цієї послуги, та джерело фінансування надання даного виду послуг, тобто вид бюджету;
- муніципальні послуги – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями. Термін «муніципальні» критикується як такий, що не відповідає Конституції України, яка для характеристики місцевого самоврядування користується прикметником «комунальні». На нашу думку, поняття «комунальних послуг» є менш вдалим, оскільки автоматично асоціюється з послугами централізованого постачання води, тепла, електроенергії тощо. Прикметник «громадські» також не зовсім коректний, адже допускає змішування діяльності органів місцевого самоврядування з діяльністю громадських організацій.

Отже, публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним сектором, а також приватним сектором під відповідальність публічної влади та за рахунок публічних коштів.

На наш погляд, громадськість повинна працювати насамперед у таких сферах, як:

- освіта;
- охорона здоров'я;
- соціальний захист;

- безпека та правопорядок;
- культура і спорт;
- житлово-комунальне господарство;
- громадський транспорт.

При цьому досвід, який мають неурядові організації та громадські активісти у сфері адміністративних послуг, цілком може використовуватися і при роботі в інших сферах публічного життя.

3.2 Моніторинг якості роботи публічних установ на прикладі моніторингу ЦНАП

Важливим інструментом контролю якості публічних послуг є моніторинг їх надання. Поступово в Україні розвивається практика громадського моніторингу надання адміністративних послуг. Протягом 2000-2016 рр. громадські організації провели більше 30-ти досліджень якості надання адміністративних послуг, як на національному, так і на місцевому рівні (*див. Таблицю*).

В результаті реалізації таких дослідницьких проектів було не лише досягнуто значного покращення якості надання адміністративних послуг, а й зміцнені партнерські відносини між місцевими органами влади та громадськими організаціями. Про позитивні зрушення у сфері надання адміністративних послуг в Україні свідчать результати загальнонаціональних опитувань, проведених Фондом «Демократичні ініціативи» ім. І. Кучеріва та КМІС на замовлення Центру політико-правових реформ. Так, якщо у 2013 р. позитивно роботу ЦНАП оцінювали 70% респондентів, а негативно – 12%¹, то у 2015 р. частка тих, хто вважає роботу таких установ доброю, зросла до 82%, а тих, хто оцінює її як погану, навпаки зменшилася до 5%².

На думку експертів, основними чинниками, які сприяли результативному впровадженню моніторингових проектів щодо діяльності ЦНАП на місцевому рівні, стали:

1 <http://www.dif.org.ua/ua/polls/2015a/ocinki-dijalnosti-centriv-nadannja-poslug-u-10-mistah-ukraini-.htm>

2 <http://pravo.org.ua/news/20871203-otsinka-dijalnosti-tsentriv-nadannya-poslug-u-40-mistah-ukrayini>

- 1) зацікавленість та активна підтримка реалізації проектів з боку місцевих органів влади;
- 2) високий рівень комунікації між представниками місцевої влади та громадськими організаціями в процесі проведення моніторингу;
- 3) залучення безпосередніх споживачів адміністративних послуг – мешканців міст до реалізації проектів в якості волонтерів;
- 4) залучення фінансової та технічної допомоги міжнародних донорських організацій для реалізації проектів;
- 5) активна інформаційна підтримка ходу реалізації проектів.

Важливою складовою успішної реалізації проектів громадського моніторингу якості надання адміністративних послуг на місцевому рівні також стало оперативне реагування місцевих органів влади на результати моніторингу, врахування їх та пропозицій громадських організацій при ухваленні рішень, спрямованих на покращення якості надання адміністративних послуг¹.

Оскільки практика громадських моніторингів якості надання адміністративних послуг на місцевому рівні, про яку йшлося в попередньому розділі, довела свою ефективність, методологія цих досліджень може бути використана при здійсненні моніторингу якості роботи інших публічних установ.

За міжнародним досвідом, серед існуючих практик недержавного моніторингу надання публічних послуг можна виділити такі, що вже є усталеними². Зокрема Всесвітнім альянсом громадської участі CIVICUS (World Alliance for Citizen Participation) рекомендовані наступні класичні інструменти моніторингу:

- 1) звіти за результатами опитування зацікавлених сторін (Stakeholder Surveys);
- 2) картки громадського звітування (Citizen Report Cards);
- 3) система показників громади (Community Score Cards);

1 Джига Т.В. Щодо напрямів підвищення якості надання адміністративних послуг населенню в Україні. Аналітична записка // Національний інститут стратегічних досліджень. Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1508/>

2 Шаров Ю.П., Маматова Т.В. Міжнародні практики громадського моніторингу надання публічних послуг Аспекти публічного управління. – 2013. – №2. Режим доступу: <http://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/43/43>

- 4) відслідковування безпосередніх результатів надання послуг або реалізації програм (Community Monitoring & Evaluation);
- 5) моніторинг та оцінювання з боку громади (Participatory Outputs Tracking);
- 6) соціальні аудити (Social Audits) ¹.

Перші три інструменти вже пройшли апробацію в Україні і ефективність їх застосування є доведеною. Найбільш розповсюдженим у практиці вітчизняного громадського моніторингу адміністративних послуг є проведення опитувань зацікавлених сторін. Цей кількісний інструмент на основі опитувальних листів найбільш часто використовується проектами або організаціями з метою підвищення рівня розуміння ними знань, поглядів, уявлень, інтересів і досвіду зацікавлених сторін – як отримувачів послуг, так і суб'єктів їх надання. Отримані дані використовуються для поліпшення реалізації програм або надання послуг².

Саме **проведення опитувань зацікавлених сторін** було покладено в основу методологій переважної більшості національних та регіональних досліджень діяльності ЦНАП як громадськими організаціями, так і органами місцевого самоврядування. При проведенні досліджень найчастіше використовувалися наступні методи:

1) опитування клієнтів публічних послуг методом стандартизованих інтерв'ю «face-to-face» (в установі, що надає послуги), методом exit poll (респондентів добирали з певним кроком на виході з установи, що надає послуги);

2) он-лайн опитування клієнтів публічних послуг на сайтах органів місцевого самоврядування або ЦНАП за стандартизованим опитувальником;

3) опитування працівників установ, що надають послуги, методом глибинних напівструктурованих інтерв'ю, методом фокус-груп;

4) метод прямого невиключеного стандартизованого спостереження за діяльністю установ;

5) метод «таємний відвідувач» (Mystery Shopping) – пряме включене спостереження за діяльністю установ, під час якого дослідники

1 Monitoring and Evaluation of Public Services Monitoring and Evaluation of Public Services // PG Exchange. Режим доступу: http://www.civicus.org/images/PGX_H_M&E_of_public_services.pdf

2 Sadashiva M. Stakeholder Surveys // CIVICUS. Режим доступу: http://www.civicus.org/images/PHX_H_Stakeholder_Survey.pdf

здійснювали візит до установи у якості звичайного клієнта та проводили збір фактичної інформації про якість обслуговування;

б) аналіз документів, статистичних даних та відкритих джерел інформації (Інтернет-сайти установ, що надають послуги, регіональні ЗМІ).

Варто зазначити, що при розробці опитувальних листів клієнтів публічних послуг деякі громадські організації (ГО «Самопоміч» (м. Львів), ГО «Агенція сільського Криму», Асоціація малих міст України) застосовували інструментарій, підготовлений спільно Академією Фольке Бернадотта і Бюро з питань політики у сфері розвитку ПРООН у Нью-Йорку, який використовує набір принципів верховенства права як індикатори якості публічних послуг, зокрема: (1) законність, (2) доступність, (3) право бути почутим, (4) прозорість, (5) право на оскарження та (6) підзвітність¹.

Під час дослідження якості послуг соціальної сфери, що надаються в ЦНАП та управліннях соціального захисту населення, аналітики ВБО «Всеукраїнська мережа ЛЖВ» та МО «Нова генерація» при складанні інструментарію опитування клієнтів публічних послуг використовували адаптовану модель «5 Ps of Marketing», яка включає в себе оцінку задоволеності наступними складовими системи якості:

1) Місце / Place – якість інфраструктури, що пов'язана з наданням послуг;

2) Процес / Process – якість надання послуги, що пов'язана з процедурами надання послуги;

3) Люди / People – якість надання послуги, що пов'язана з безпосереднім спілкуванням отримувача послуг з надавачем;

4) Ресурс / Price – кількість ресурсів, що витрачає отримувач послуг в процесі отримання послуг

5) Продукт / Product – якість змісту кінцевого результату послуг².

Використання додаткових методів при проведенні опитування зацікавлених сторін, таких як спостереження (включене / невключене) та аналіз документів, дозволило організаторам досліджень виявити прогалини та недоліки в системі надання послуг, розробити

1 <https://drive.google.com/file/d/0B2AgaaWKxIcybHQwYnAwQ29ITIE/view>

2 Чермошенцева Н. Результати моніторингу та оцінки ситуації щодо надання адміністративних послуг в Херсонській області громадянам, які проживають на території тимчасово окупованої АР Крим: аналітичний звіт / Упорядники: О. Жукова, Н. Дорофеева, О. Глебушкіна – Херсон: МО «Нова генерація», 2015. – 44 с.

рекомендації з їх усунення та запропонувати заходи для поліпшення якості надаваних адміністративних послуг.

Другий підхід «**система показників громади**» (**Community Score Cards**), застосовувався ВГО «Коаліція захисту прав інвалідів та осіб з інтелектуальною недостатністю» при проведенні громадського моніторингу надання адміністративних послуг ЦНАП та органами соціального захисту населення особам з інтелектуальною недостатністю та їхнім законним представникам в 12-ти областях України¹.

Система показників громади – якісний інструмент моніторингу, що базується на розробці представниками громади системи показників – так званої «таблиці громадського вимірювання» для оцінювання роботи суб'єктів надання публічних послуг. Цей метод добре підходить в якості інструменту громадського моніторингу адміністративних, комунальних, освітніх, медичних, інших публічних послуг, які надаються в межах окремих населених пунктів, тобто на рівні місцевої громади².

Застосування цього підходу передбачає проведення фокус-груп з членами громади, які представляють її певні прошарки за окремими ознаками (стать, вік, соціальний статус і т. ін.), та представниками установ, що надають послуги. Члени громади оцінюють якість надаваних їм послуг, складаючи «таблиці громадського вимірювання». Відповідно суб'єкти надання послуг розробляють критерії для самооцінки якості своєї роботи.

Системи показників громади для оцінювання якості адміністративних послуг для осіб з інтелектуальною недостатністю, розроблені одержувачами та надавачами послуг в різних містах, містили від п'яти до восьми показників якості, але найчастіше склалися з шести показників. Крім базових трьох – результативність, повага до одержувача, доступність – респонденти найчастіше включали до таблиці вимірювання якості адміністративних послуг такі показники, як: професійність, прозорість, зручність, відкритість та своєчасність³.

1 <https://www.facebook.com/vgocoalition/photos/a.183691281759090.38348.183486285112923/802921136502765/?type=3&theater>

2 CARE Malawi. The Community Score Card (CSC): A generic guide for implementing CARE's CSC process to improve quality of services. Cooperative for Assistance and Relief Everywhere, Inc., 2013 Режим доступу: <http://governance.care2share.wikispaces.net/file/view/CARE+Community+Score+Card+Toolkit.pdf>

3 <https://www.facebook.com/vgocoalition/photos/a.183691281759090.38348.183486285112923/802921136502765/?type=3&theater>

Після проведення фокус-груп, відбулися зустрічі представників громади та суб'єктів надання послуг для обговорення результатів власного оцінювання, отримання зворотного зв'язку від користувачів послуг, узгодження дій для вирішення виявлених проблем.

Дослідники зазначають, що крім власне контролю за якістю послуг, даний підхід, завдяки використанню механізму надання зворотного зв'язку користувачів послуг їх надавачам, забезпечує добрі можливості для заохочення як громади, так і надавачів послуг, а також для запровадження змін, спрямованих на поліпшення якості послуг.

Основною метою застосування технології звітних карток місцевої громади є прийняття рішень за підсумками моніторингу та розробка робочих планів щодо усунення недоліків, тобто звітні картки жителів є джерелом поширення інформації про послуги¹. У більшості громад спільні зустрічі одержувачів та надавачів послуг пройшли конструктивно, були визначені заходи та відповідальні особи з метою поліпшення ситуації у сфері надання адміністративних послуг особам з інтелектуальною недостатністю та їхнім законними представникам².

Протягом 2000-2016 рр. в Україні реалізовано декілька міжнародних проектів, у рамках яких запроваджувалася методологія карток громадського звітування (**Citizen Report Cards**) для оцінки якості послуг у різноманітних сферах.

В рамках проекту ГО «Міжнародний центр перспективних досліджень» «Голос громадськості», що відбувався за фінансової підтримки Світового Банку та Канадським Агентством Міжнародного Розвитку (CIDA)³ у 2000–2007 рр., на основі застосування методології карток громадського звітування проведено серію опитувань у містах України для моніторингу задоволеності громадян послугами, які надавались у таких сферах, як:

- житлово-комунальне господарство;
- утримання доріг;
- громадський транспорт;

5112923/802921136502765/?type=3&theater

1 Pekkonen A. Community Score Cards // CIVICUS. Режим доступу: http://www.civicus.org/images/PGX_H_Community_Score_Cards.pdf

2 <https://www.facebook.com/vgocoalition/photos/a.183691281759090.38348.183486285112923/802921136502765/?type=3&theater>

3 http://icps.newagelab.com.ua/pub/files/34/49/pvp_brochure_ukr.pdf

- утримання міста (чистота і загальний вигляд);
- освіта;
- надання соціальної допомоги та соціальних послуг;
- громадська безпека¹.

В рамках трирічного Проекту Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Справедливе правосуддя» реалізована пілотна програма опитувань щодо якості функціонування українських судів на основі адаптованої методології карток громадського звітування.

Такі опитування були запроваджені з метою вироблення ефективного інструменту залучення громадян до здійснення судових реформ з одного боку, та використання думки громадян для подальшого вдосконалення роботи судів з іншого боку.²

Картки громадського звітування – підхід, який базується на опитуванні лише прямих клієнтів публічних послуг.

Дослідження отримало свою назву від того, яким чином представлені дані. Дані дослідження агрегують бали, надані користувачами для оцінювання якості та задоволеності різними послугами, такими, як охорона здоров'я, освіта, поліція і т. ін., або бали, надані за різними критеріями продуктивності тієї чи іншої послуги, наприклад, такими, як: наявність, доступність, якість та надійність. Таким чином, отримані дані представляють собою колективну кількісну оцінку загальної задоволеності якістю отриманих послуг у вигляді масиву показників³.

Завдяки систематичному проведенню та оприлюдненню отриманих результатів, даний інструмент служить в якості «замінника конкуренції» для державних монополій, які не мають стимулів, щоб реагувати на потреби своїх клієнтів, так як це мусять робити приватні підприємства. Інструмент є корисним засобом, за допомогою якого громадяни можуть достовірно і колективно «надсилати сигнали»

1 http://pasos.org/wp-content/archive/nl_ukr_20071126_0387.pdf

2 Орай М.Ю. Методологія карток громадського звітування як інструмент оцінювання якості муніципальних послуг // Теорія та методологія статистики. – 2010. – №2. Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/soc_gum/su/2010_2/Ogay.pdf

3 Citizen Report Card Surveys – A Note on the Concept and Methodology, Social Development Note, Participation & Civic Engagement, World Bank, 2004 <http://documents.worldbank.org/curated/en/256591468780581056/pdf/286010CRC0SD0note09101public1.pdf>

суб'єктам надання публічних послуг щодо їх продуктивності та тиснути на них задля проведення змін¹.

Дослідники зазначають, що у загальному випадку методологія карток громадського звітування дозволяє реалізувати такі основні функції:

1) діагностична – збирається якісна та кількісна інформація про встановлені стандарти й нормативи у досліджуваних сферах надання послуг, а також недоліки в наданні послуг; проводиться порівняльний динамічний та територіальний аналіз якості послуг, наприклад для оцінки ефективності запровадження окремих заходів з реформування досліджуваної сфери;

2) оцінка відповідальності – виявляються аспекти, за якими служби, що надають послуги, не досягають нормативних або очікуваних стандартів послуг. У такому випадку встановлені факти невідповідності використовуються для визначення заходів конкретного поліпшення послуг;

3) виявлення прихованих витрат – визначається частка населення, яка платить хабар (за вимогою або добровільно), розмір цих платежів та оцінюються особисті ресурси, витрачені на компенсацію неякісного надання послуг².

Потрібно зазначити, що існує декілька ризиків та перешкод, пов'язаних з підготовкою звітних карток По-перше, підготовка звітних карток вимагає багато часу та ресурсів. Якщо громада не має бажання виділити дані ресурси (а також, якщо немає альтернативи отримання цих ресурсів від донорів), всі зусилля можуть виявитися марними. По-друге, оскільки дослідження є досить технічним, для формування вибірки, співставлення та аналізу даних – слід залучати фахівців-соціологів.

Також важливо забезпечити об'єктивність та нейтральність звітних карток відносно всіх варіантів політики або точок зору. Процес дослідження за методом звітних карток може втратити довіру до себе, і громадяни матимуть менше бажання брати участь у наступних

1 Implementing Report Cards: A User's Manual World Bank <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/1143380-1116506267488/20511068/rcusermanual.pdf>

2 Огай М.Ю. Методологія карток громадського звітування як інструмент оцінювання якості муніципальних послуг // Теорія та методологія статистики. – 2010. – №2. Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/soc_gum/su/2010_2/Ogay.pdf

дослідженнях, якщо відчують, що їх участь була використана лише для підтримки якоїсь окремої позиції.

Нарешті, очевидним є те, що звітні картки не можна просто покласти на полицю. Результати мають бути використані в громадському житті якомога ширше, щоб забезпечити їх найкраще застосування¹.

На сьогоднішній день в українській практиці громадського моніторингу ще не використовуються такі інструменти, як відслідковування безпосередніх результатів надання послуг або реалізації програм (Community Monitoring & Evaluation), моніторинг та оцінювання з боку громади (Participatory Outputs Tracking), соціальні аудити (Social Audits).

Це підходи, які передбачають використання комплексу методів та методик (зокрема, і згаданих трьох попередніх підходів) і мають за мету розвиток спроможності громадськості до участі у формуванні політики та стандартів публічних послуг і подальшого залучення до реалізації функції контролю виконання політики, програм, проєктів та надання окремих публічних послуг².

Моніторинг та оцінювання з боку громади (Community Monitoring & Evaluation) – це підхід, реалізація якого передбачає не лише збирання інформації щодо діяльності органів публічної влади, але й зміцнення відносин між громадянами та державою через інформування людей щодо їхніх прав, обіцянок, що були надані владою, та інструментів забезпечення отримання як прав, так і обіцяного³.

За рекомендаціями CIVICUS, застосування підходу передбачає використання різноманітних методів та інструментів залучення громадськості для визначення проблеми (дерево проблем, фокус-групи) та зацікавлених сторін (карта стейкхолдерів), визначення цілей (SMART), розробки індикаторів та їхніх базових значень або града-

1 http://policy-analysis.org/wp-content/uploads/2014/10/ICPS_Publicparticipation_U_2002.pdf

2 Шаров Ю.П., Маматова Т.В. Міжнародні практики громадського моніторингу надання публічних послуг // Аспекти публічного управління. – 2013. – № 2. Режим доступу: <http://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/43/43>

3 McDonald O., Aid C. Community Monitoring and Evaluation // CIVICUS. Режим доступу: http://www.civicus.org/images/PGX_H_Community M&E.pdf

ції, збирання інформації (якісні, кількісні методи або їх поєднання), планування та реалізації дій за результатами моніторингу¹.

Експерти зазначають, що моніторинг та оцінювання з боку громади є більш ефективним, якщо він здійснюється в партнерстві між різними НУО, але між ними може виникати напруженість через різні підходи, ідеологічні точки зору, які можуть підірвати процес партнерства. Тому на початковому етапі важливою є побудова довіри між союзниками.

Окрім того, проведення зустрічей винятково з громадськістю може посилити існуючий дисбаланс. Отже, залучення представників органів влади для участі в цих заходах є обов'язковим для того, щоб всі сторони мали рівні права щодо висловлення своїх поглядів та думок. В той же час, всі зібрані дані повинні бути розбиті за ознакою статі, віку, релігії, етнічної приналежності, інвалідності і т. ін.

Проекти з моніторингу та оцінювання з боку громади повинні мати чіткий план щодо того, як, чим і де підкріплювати власні висновки. Має бути розроблена стратегія співпраці з медіа. Також виконавці дослідження можуть використовувати такий формальний процес притягнення влади до відповіді, як вибори².

Соціальний аудит (Social Audits) – це підхід, який базується на систематичному вивченні документів попередніх періодів та спостережень з метою отримання доказів, що проект чи послуга відповідають встановленим критеріям соціальної ефективності / суспільної корисності для всіх зацікавлених сторін. Для органів публічної влади результати соціальних аудитів доповнюють результати фінансових. Так, під час фінансового аудиту може вивчатись питання цільового використання бюджетних коштів, а під час соціального – чи мала профінансована з бюджету діяльність належний соціальний ефект чи позитивний вплив на якість надання публічних послуг³.

Соціальні аудити можуть приймати різні форми і охоплюють

- 1 Шаров Ю.П., Маматова Т.В. Міжнародні практики громадського моніторингу надання публічних послуг // Аспекти публічного управління. – 2013. – № 2. Режим доступу: <http://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/43/43>
- 2 McDonald O., Aid C. Community Monitoring and Evaluation // CIVICUS. Режим доступу: http://www.civicus.org/images/PGX_H_Community M&E.pdf
- 3 Шаров Ю.П., Маматова Т.В. Міжнародні практики громадського моніторингу надання публічних послуг. // Аспекти публічного управління. – 2013. – № 2. Режим доступу: <http://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/43/43>

широке коло суб'єктів і практики. Вони можуть здійснюватися незалежно один від одного НУО або спільно з органами влади. Вони часто починаються як ініціативи громадянського суспільства і часом перетворюються в спільні і офіційно затверджені заходи. Масштаби соціальних аудитів варіюються в залежності від наявних ресурсів, починаючи від всеосяжного національного рівня до локальних перевірок на рівні громад. Соціальні аудити іноді проводяться як разова подія, але, як правило, є більш ефективними, якщо вони здійснюються через регулярні проміжки часу в рамках поточного процесу.

Соціальні аудити використовують методи залучення для участі всіх зацікавлених сторін (особливо традиційно маргінальних або неблагополучних груп) шляхом проведення індивідуальних інтерв'ю, фокус-груп, експертних та громадських обговорень і т. ін., збір та аналіз офіційних первинних документів, забезпечують зворотний зв'язок, а також рекомендують проведення змін в разі потреби.

Завдяки зростаючому усвідомленню того, що прозорість і демонстрація довіри вносять значний вклад в успіх програми/проекту, комерційні підприємства, міжнародні донорські організації та НУО використовують соціальний аудит як засіб оцінки і вдосконалення своїх програм і загальної продуктивності¹.

На думку експертів, цей підхід може бути гарно сприйнятий органами публічного управління, які вже впровадили системи управління якістю за вимогами міжнародних стандартів ISO серії 9000, оскільки його методологія подібна до методології проведення аудитів систем управління².

Отже, всі вказані вище підходи до моніторингу якості надання послуг публічними установами, маючи певні розбіжності щодо методів їх реалізації, в цілому підпорядковані єдиній меті – налагодженню конструктивного діалогу між громадою та органами влади, покращенню якості публічних послуг. Застосування інструментів моніторингу на практиці, відповідне використання отриманих наприкінці моніторингу висновків та рекомендацій зможе принести вигоду не лише у вигляді покращення функціонування публічних установ, а й сприяти підвищенню якості життя населення та збільшенню рівня

1 Anu Pekkonen & Manjunath Sadashiva Social Audits CIVICUS Режим доступу: [http://www.civicus.org/images/PGX_H_Social Audits.pdf](http://www.civicus.org/images/PGX_H_Social%20Audits.pdf)

2 Шаров Ю.П., Маматова Т.В. Міжнародні практики громадського моніторингу надання публічних послуг // Аспекти публічного управління. – 2013. – № 2. Режим доступу: <http://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/43/43>

демократизації місцевого суспільного життя. Підвищення соціальної активності громадян, в тому числі, їх залучення до вирішення нагальних проблем, дозволить знизити рівень демагогії у суспільстві, оскільки учасники громадських дискусій володітимуть необхідними даними. Маючи підтримку з боку громади, органи влади зможуть втілити у життя найсміливіші управлінські рішення.

Сподіваємося, що найближчим часом моніторинг якості публічних послуг перетвориться в Україні на ефективний інструмент формування та впровадження публічної політики.

Таблиця.

Перелік досліджень щодо оцінки якості надання публічних послуг, проведених в Україні

№	Рік	Виконавці дослідження	Назва дослідження	Застосовані підходи та методи дослідження
1	2000	ГО «Асоціація економічного розвитку Івано-Франківська», Український центр соціальних служб для молоді ¹	Оцінка якості надання державних послуг в м. Івано-Франківськ в рамках реалізації проекту «Голос громадськості»	Для здійснення моніторингу надання державних послуг був використаний підхід «звітні картки громадян» (Citizen Report Cards), який передбачає застосування наступних методів: • стандартизовані індивідуальні інтерв'ю з представниками громадськості за випадковою вибіркою • стандартизовані індивідуальні інтерв'ю з представниками місцевого бізнесу • стандартизовані індивідуальні інтерв'ю з представниками міської влади.
2	2004, 2007	Міжнародний центр перспективних досліджень, Київський міжнародний інститут соціології ^{2,3}	Стан вдоволеності населення міст рівнем надання послуг в рамках реалізації проекту «Голос громадськості» в 6-ти містах України (Алчевськ, Коломия, Комсомольськ, Луцьк, Мокіївка, Чернігів)	Для здійснення моніторингу муніципальних послуг був використаний підхід «звітні картки громадян» (Citizen Report Cards), який передбачає застосування наступних методів: • індивідуальні інтерв'ю з клієнтами муніципальних послуг за випадковою багатоступеневою вибіркою. <i>Запитальник, що використовувався в дослідженні, містив розділи, які стосувалися житлово-комунального господарства, стану доріг, транспортних послуг, чистоти та загального вигляду міст, парків і зелених зон, освіти, надання соціальних послуг, громадської безпеки, контактів з органами місцевого самоврядування.</i>

3	2009	ГО «Самопоміч», Львівська міська рада ⁴	Моніторинг надання муніципальних послуг комунальними підприємствами та районними адміністраціями м. Львів	• пряме невиключене стандартизоване спостереження з використанням методу «таємний клієнт»
4	2010	Славутицька міська громадська організація «Центр розвитку громади» у співпраці з партнерськими громадськими організаціями ⁵	Опитування у межах громадської експертизи виконання програм у м. Славутич, Київської області, пов'язаних із соціальним захистом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи	Проведення громадської експертизи шляхом комбінування методів: • контент-аналізу ЗМІ • опитування клієнтів публічних послуг • опитування персоналу суб'єкта надання публічних послуг • аудиту другою стороною окремих процесів системи управління якістю суб'єкта надання публічних послуг.
5	2010	ГО «Агенція стійкого розвитку Луганського регіону» та МГО «Сєвєродонецька агенція розвитку громади» за підтримки ПРООН та Творчого центру ТЦК ⁶ .	Проект дослідження якості адміністративних послуг у місті Сєвєродонецьк, Луганської області	• опитування клієнтів публічних послуг в установі, що надає послуги.
6	2010-2011	Агентство стійкого розвитку Луганського регіону ⁷	Моніторинг якості надання послуг Центром адміністративних послуг м. Луганськ	• опитування клієнтів публічних послуг в установі, що надає послуги <i>(для проведення опитування використовувалась анкета оцінки якості адміністративних послуг за методикою ГО «Центр політико-правових реформ»)». </i>

№	Рік	Виконавці дослідження	Назва дослідження	Застосовані підходи та методи дослідження
7	2011	ГО «Самопоміч» (м. Львів), Львівська соціологічна агенція «Фама» Представництво ПРООН в Криму, ГО «Агенція сільського Криму» ⁸	Вимірювання верховенства права у сфері державного управління (житлово-комунальне господарство) у м. Львів та м. Феодосія	- аналіз національних та місцевих нормативно-правових актів в сфері дослідження - опитування персоналу суб'єкта надання (глибинні напівструктуровані інтерв'ю) адміністративних послуг - опитування клієнтів публічних послуг методом «face-to-face»
8	2011	Агентство з розвитку приватної ініціативи, ГО «Центр політико-правових реформ», Центр досліджень місцевого самоврядування, Німецьке товариство технічного співробітництва, Фонд Фрідріха Науманна «За свободу», МІЦ «Еталон» ⁹	Дослідження якості адміністративних послуг, що надаються ЦНАП м. Івано-Франківськ	- опитування клієнтів публічних послуг в установі, що надає послуги - автоматизоване опитування мешканців-користувачів Інтернету на офіційному сайті Центру надання адміністративних послуг

9	2011-2012	Фонд суспільної безпеки, Центр соціального партнерства та любощання, Школа соціальної роботи ім. В. Полтавця Національного університету «Києво-Могилянська академія» ¹⁰	Забезпечення прав громадян на соціальний захист у ЦСССДМ та територіальних центрах соціального обслуговування в Україні в умовах виходу із фінансово-економічної кризи	• стандартизовані інтерв'ю методом «face-to-face» з отримувачами послуг • напіваструктуровані інтерв'ю з працівниками установ, що надають послуги • аналіз статистичних даних отриманих у відповідь на інформаційні запити до установ, що надають послуги
10	2008-2012	Проект USAID «Україна: верховенство права» ¹¹	Пілотна програма оцінки якості функціонування судів: опитування відвідувачів суду з використанням методології карток громадянського звітування	Для здійснення моніторингу надання державних послуг був використаний підхід, «звітні картки громадян» (Citizen Report Cards), який передбачає застосування наступних методів: • стандартизовані індивідуальні інтерв'ю з представниками громадськості за випадковою вибіркою.
11	2012	Виконавчий комітет Вознесенської міської ради, Ініціатива «Громадський контроль за якістю надання публічних послуг» ¹²	Оцінка якості державних послуг (паспортні столи, реєстрація та дозвільна система поза межами компетенції ЦНАП); комунальних та соціальних послуг, які надають комунальний підприємства (зокрема й послуги сфери охорони здоров'я); інших публічних послуг, що надають монополісти (постачання	• пряме невиключене стандартизоване спостереження з використанням методу «таємний клієнт»

№	Рік	Виконавці дослідження	Назва дослідження	Застосовані підходи та методи дослідження
			енергоносіїв) або комерційні структури в умовах недостатнього ринкового нагляду (підприємства роздрібної торгівлі, послуги громадського транспорту) у м. Вознесенськ, Миколаївської області	
12	2012	Виконавчий комітет Вознесенської міської ради ¹³	Оцінка якості надання адміністративних послуг у ЦНАП м. Вознесенська згідно з Міжнародним стандартом якості ISO 9001.	- опитування клієнтів публічних послуг методом «face-to-face»; - он-лайн опитування клієнтів публічних послуг на сайті міськради
13	2013	ГО «Центр політико-правових реформ», Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» ¹⁴	Дослідження рівня задоволеності громадян якістю надання адміністративних послуг у центрах надання адміністративних послуг десяти міст України	опитування відвідувачів ЦНАП за методикою екзит-полу (на виході з центру респондентів добирали з певним кроком)
14	2013	член громадської організації «Всеукраїнське об'єднання підприємців малого та середнього бізнесу «Фортеця» ¹⁵	Моніторинг дотримання законодавства при видачі дозволів на розміщення зовнішньої реклами у м. Київ	запит до суб'єкту надання адміністративних послуг на отримання публічної інформації.

15	2013	Громадські організації «Центр підтримки громадських і культурних ініціатив «Гамариск» та обласна громадська організація «Дніпропетровський координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики» ¹⁶	Моніторинг процесу створення центрів надання адміністративних послуг у м. Дніпропетровськ	розроблено методику громадського моніторингу, в основу якої покладено методику проведення моніторингу діяльності ЦНАП ГО «Центр політико-правових реформ», де перевірялися виключно формальні ознаки «Матриці оцінки Центру адміністративних послуг» із додатковими моніторинговими заходами: - опитування клієнтів публічних послуг в установі, що надає послуги; - включене спостереження з використанням методу «таємний клієнт»; - опитування персоналу установи, що надає публічні послуги; - тестування офіційних веб-ресурсів
16	2013-2014	Поліський фонд міжнародних та регіональних досліджень, Асоціація регіональних аналітичних центрів ¹⁷	Дослідження діяльності 15-ти ЦНАП містах обласного значення України: «Надання адміністративних послуг в Україні: погляд з регіонів»	- аналіз відкритих джерел інформації; - аналіз відповідей установ, що надають послуги на інформаційні запити; - особисті спостереження експертів, зібрані під час візиту до ЦНАП з використанням методу «таємного клієнта»; - стандартизовані інтерв'ю методом «face-to-face» з отримувачами послуг та працівниками установ
17	2013-2014	Центр політико-правових реформ ¹⁸	моніторинг діяльності 10-12 ЦНАП у чотирьох регіонах України (Північ, Захід, Центр, Північний Схід) на відповідність вимогам Закону України «Про адміністративні послуги» та критеріям універ	- аналіз інформації про ЦНАП, розміщеної на веб-сайтів ЦНАП та органу місцевого самоврядування - особисті спостереження експертів, зібрані під час візиту до ЦНАП з використанням методу «таємного клієнта» - аналіз документів, наданих керівництвом ЦНАП

№	Рік	Виконавці дослідження	Назва дослідження	Застосовані підходи та методи дослідження
18	2014	коаліція громадських організацій на чолі з ГО «Подільська агенція регіонального розвитку» ¹⁹	саму послуг («one-stop-shop»), з особливою увагою на зручність для споживачів послуг Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування, як основи надання адміністративних послуг в електронному вигляді	- аналіз веб-сайтів органів місцевого самоврядування, суб'єктів надання адміністративних послуг - пряме невиключене стандартизоване спостереження з використанням методу «таємний клієнт»
19	2014-2015	БРО ХОМГО «Молодіжний центр регіонального розвитку» ²⁰	Моніторинг ЦНАП при Білозерській РДА Херсонської області за методологією ЦППР щодо моніторингу діяльності центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) на відповідність вимогам Закону України «Про адміністративні послуги» та критеріям універсалу послуг («one-stop-shop»), з особливою увагою на зручність для споживачів послуг	- аналіз інформації про ЦНАП розміщеної на веб-сайтах ЦНАП та органу місцевого самоврядування - особисті спостереження експертів, зібрані під час візиту до ЦНАП з використанням методу «таємного клієнта» - аналіз документів, наданих керівництвом ЦНАП

20	2013-2015	ВБО «Всеукраїнська мережа ЛЖВ» ²¹	Покращення якості адміністративних послуг медичної та соціальної сфери, що надаються в ЦНАП та УСЗН (управліннях соціального захисту населення), у 8 регіонах України	- особисті спостереження експертів, зібрані під час візиту до ЦНАП з використанням методу «таємного клієнта» - стандартизовані інтерв'ю методом «face-to-face» з отримувачами послуг та працівниками установ (<i>методика опитування ґрунтувалась на адаптованій моделі 5 P's of Marketing</i>) - кабінетне експериментальне стандартизоване дослідження (<i>оцінювались можливості дистанційного отримання послуг</i>)
21	2015	коаліція громадських організацій на чолі з ГО «Подільська агенція регіонального розвитку» ²²	Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування в органах місцевого самоврядування	- аналіз веб-сайтів органів місцевого самоврядування, суб'єктів надання адміністративних послуг - аналіз документів (відповідей на інформаційні запити до ЦНАПів)
22	2015	Центр політико-правових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва», ГО «Опора» ²³	Оцінка діяльності центрів надання послуг у сорока містах України	опитування відвідувачів ЦНАП за методикою екзит-полу (на виході з центру респондентів добирали з певним кроком)
23	2015	МО «Нова генерація», Таврійський центр соціальних досліджень ²⁴	Моніторинг та оцінка ситуації щодо надання адміністративних послуг в Херсонській області громадянам, які проживають на території тимчасово окупованої АР Крим	- пряме невиключене стандартизоване спостереження з використанням методу «таємний клієнт» - аналіз статистики та офіційних матеріалів - неформалізовані напівструктуровані інтерв'ю з експертами

№	Рік	Виконавці дослідження	Назва дослідження	Застосовані підходи та методи дослідження
				- аналіз case study (дослідження випадку) - вибіркове стандартизоване інтерв'ю методом «face-to-face» отримувачів послуг (<i>методика опитування ґрунтувалась на адаптованій моделі 5 P's of Marketing</i>) - кабінетне експериментальне стандартизоване дослідження (<i>оцінювались можливості дистанційного отримання послуг</i>)
24	2015	Центр політико-правових реформ ²⁵	Громадський моніторинг адміністративних послуг Міністерства юстиції України як дієвий механізм впливу на їх якість	- стандартизовані інтерв'ю методом «face-to-face» з отримувачами послуг - фокус-групи з представниками влади (територіальні управління юстиції, органи місцевого самоврядування, центри надання адміністративних послуг)
25	2015-2016	Аналітичний центр розвитку міста «ЗЕОН» ²⁶	«Моніторинг якості надання адміністративних послуг Центром надання адміністративних послуг Здолбунівської РДА та перспектив електронного урядування у Здолбунівському районі Рівненської області»	- аналіз веб-сайтів - особисті спостереження експертів, зібрані під час візиту до ЦНАП з використанням методу «таємного клієнта» - стандартизовані інтерв'ю методом «face-to-face» з отримувачами послуг та працівниками установ

26	2015-2016	ВГО «Коаліція захисту прав інвалідів та осіб з інтелектуальною недостатністю»	громадський моніторинг надання адміністративних послуг центрами надання адміністративних послуг (ЦНАП) та органами соціального захисту населення особам з інтелектуальною недостатністю та їхнім законним представникам в 12-ти областях України ²⁷	Для здійснення моніторингу адмінпослуг був використаний підхід «система показників громади» (community score cards), який передбачає застосування наступних методів: • фокус-групи за участю одержувачів адмінпослуг • фокус-групи за участю надавачів адмінпослуг • спільні зустрічі одержувачів та надавачів адмінпослуг з метою обговорення отриманих результатів та вироблення рекомендацій
27	2016	Асоціація малих міст України ²⁸	Оцінка дотримання принципів верховенства права та сприяння вдосконаленню адміністративних послуг, які стосуються самозайнятості внутрішньо переміщених осіб (ВПО) у мм. Дніпро, Харків, Київ	• аналіз документів • напівстандартизовані інтерв'ю методом «face-to-face» з ВПО-підприємцями • фокус-групи з представниками органів влади та працівниками ЦНАП

1 http://policy-analysis.org/wp-content/uploads/2014/10/CPS_Publicparticipation_U_2002.pdf

2 http://pasos.org/wp-content/archive/nl_ukr_20071126_0387.pdf

3 Огай М.Ю. Методологія карток громадського звітування як інструмент оцінювання якості муніципальних послуг // Теорія та методологія статистики. – 2010. – №2. Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/soc_gum/su/2010_2/Ogay.pdf

4 http://undp.org.ua/files/ua_64594Monitoring_Poslug_PRINT_small_size.pdf

5 http://undp.org.ua/files/ua_64594Monitoring_Poslug_PRINT_small_size.pdf

6 http://undp.org.ua/files/ua_64594Monitoring_Poslug_PRINT_small_size.pdf

- 7 http://undp.org.ua/files/ua_64594Monitoring_Poslug_PRINT_small_size.pdf
- 8 http://undp.org.ua/files/ua_64594Monitoring_Poslug_PRINT_small_size.pdf
- 9 http://undp.org.ua/files/ua_64594Monitoring_Poslug_PRINT_small_size.pdf
- 10 http://fsb.net.ua/files/book_irf_45350_02.pdf
- 11 <http://www.fair.org.ua/index.php/index/library/7>
- 12 http://undp.org.ua/files/ua_64594Monitoring_Poslug_PRINT_small_size.pdf
- 13 http://undp.org.ua/files/ua_64594Monitoring_Poslug_PRINT_small_size.pdf
- 14 <http://dif.org.ua/en/publications/press-relezy/jakist-nadaistah-ukraini.htm>
- 15 http://undp.org.ua/files/ua_64594Monitoring_Poslug_PRINT_small_size.pdf
- 16 <http://tamarisk.org.ua/administrativni-poslugi-v-dnipropetrovsku-abo-yak-hvist-krutit-sobakoyu/>
- 17 <http://pfirs.org/product/book/31/Array.html>
- 18 <http://tamarisk.org.ua/metodika-monitoringu-tsnapi/>
- 19 100 міст – крок вперед. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування, як основи надання адміністративних послуг в електронному вигляді [Електронний ресурс] /; за заг. ред. І. С. Куспяк, А. О. Серенок. – Вінниця : ГО “Подільська агенція регіонального розвитку”, 2014. – 86 с. <http://www.e-gov.in.ua/data/files/140804-083955-2092.pdf>
- 20 https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewjq8MnUuM7PAhXGC5oKHsksBwwQFgg5MAQ&url=http%3A%2F2Flegalspace.org%2Fua%2Fnoviny%2Fpodij%2Fitem%2Fdownload%2F814_f048c99364d1e59507510866de132be6&usq=AFQjCNHu5aKMVL3DQa5JnsFGYKGAvh4NA&bvm=bv.135258522,d.bGs
- 21 http://cnap.sumy.ua/sites/default/files/01_prezentaciya_rezultati_proektu.pdf
- 22 Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / наук. ред. Андрій Яскевич. – Вінниця : ГО “Подільська агенція регіонального розвитку”, 2015. – 84 с. http://cnap.sumy.ua/sites/default/files/monitoring_100_cities_2015_ukr_compressed.pdf
- 23 <http://pravo.org.ua/news/20871203-otsinka-diyalnosti-tsnativ-nadannya-poslug-u-40-mistah-ukrayini>
- 24 Чермошенцева Н. Результати моніторингу та оцінки ситуації щодо надання адміністративних послуг в Херсонській області громадянам, які проживають на території тимчасово окупованої АР Крим: аналітичний звіт / Упорядники: О. Жукова, Н. Дорофеева, О. Глебушкіна – Херсон: МО «Нова генерація», 2015, 44 с.
- 25 <http://pravo.org.ua/ua/news/20871394-predstavleno-rezultati-gromadskogo-monitoringu-yakosti-administrativnih-poslug-ministerstva-yustitsiyi-ukrayini>
- 26 <http://zabolunivcity.net/publicnist-administrativnyh-posluh-u-tsnapi/>
- 27 <https://www.facebook.com/vgocoalition/photos/a.183691281759090.38348.183486285112923/802921136502765/?type=3&theater>
- 28 <http://nt.dp.ua/2016/01/novyy-proekt-asotsiatsiyi-malykh-mist-ukrayiny-spryamovany-na-zakhyst-prav-pidpryemstiv-sered-vpo/>